

Le statut
de
l'occupation rhénane interalliée
(11 novembre 1918 - 30 juin 1930)

THÈSE

SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON
POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PAR

Claude CORNIER



LYON

BOSC Frères, M. & L. RIOU

IMPRIMEURS-ÉDITEURS

42, Quai Gailleton, 42

1934

Le Statut de l'Occupation Rhénane Interalliée

(11 Novembre 1918-30 Juin 1930)



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Le statut
de
l'occupation rhénane interalliée

(11 novembre 1918 - 30 juin 1930)

THÈSE

SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PAR

Claude CORNIER



LYON

BOSC Frères, M. & L. RIOU

IMPRIMEURS-ÉDITEURS

42, Quai Gailleton, 42

—
1934

UNIVERSITÉ DE LYON - FACULTÉ DE DROIT

Professeurs honoraires

- MM.** APPLETON (Charles), *, §.
APPLETON (Jean), O. *, §, § I.
PIC (Paul), O. *, § I.

Professeurs

- MM.** JOSSERAND O. *, §, I., Doyen, Professeur de *Droit civil*.
LAMBERT (Edouard), *, § I., Professeur de *Droit comparé*.
LAMEIRE, *, § I., Professeur de *Droit administratif et d'Histoire du Droit public de Doctorat*.
LÉVY, *, § I., Professeur de *Droit civil*.
GONNARD, §, § I., Professeur de *Economie politique*.
ANTONELLI, *, §, § I., Professeur de *Histoire des doctrines économiques*.
PERROUD, §, § I., Professeur de *Procédure civile*.
COHENDY (Georges), § I., Professeur de *Droit commercial général*.
GARRAUD (Pierre), §, §, Professeur de *Droit criminel*.
ROUBIER, §, Professeur de *Droit civil*.
FALLETTI, Professeur de *Droit Romain*.
LAMBERT (Jacques), Professeur de *étude des institutions internationales de la Paix*.
DE LAPLANCHE, Professeur de *Histoire du Droit Français*.
NICOLAS, §, § I., Professeur de *Droit administratif*.
PHILIP, Professeur de *Science financière et de Législation française des Finances*.
PERROUX (François), Professeur de *Législation et Economie industrielles et rurales*.
BASTID, Professeur sans chaire.

Agrégée

- M^{lle}** BASDEVANT, chargée d'un cours de *Droit International Public*.

Chargé de cours

- M.** CONDOMINE, § I., *Droit civil et droit public (Capacité, 2^e année)*.
M. SCHATZ, Professeur à la Faculté de Droit de Lille, chargé du Cours de *Economie Politique (Doctorat)*.

MEMBRES DU JURY

- M.** LAMEIRE, Professeur à la Faculté de Droit, *président*.
Mlle BASDEVANT, Agrégée à la Faculté de Droit. }
M. NICOLAS, Professeur à la Faculté de Droit. } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



Le Statut de l'Occupation Rhénane Interalliée

(11 Novembre 1918-30 Juin 1930)

Introduction

La nécessité d'assurer à la fois « la sécurité des démocraties occidentales et d'outre-mer » et l'exécution de la Convention d'armistice du 11 novembre 1918, puis du Traité de Versailles, signé le 28 juin 1919, a conduit les Etats alliés et associés victorieux à imposer à l'Allemagne, à titre de gage, de sûreté réelle, l'occupation militaire de la rive gauche du Rhin, occupation conventionnelle de guerre pendant la période d'armistice, occupation conventionnelle de paix après le 10 janvier 1920.

Postérieurement, les manquements de l'Allemagne obligèrent les Alliés à se saisir, aux fins de contrainte, de gages territoriaux nouveaux, en temps de paix et en dehors de tout consentement de la puissance défaillante ; d'où une troisième sorte d'occupation : l'occupation coercitive de paix, non conventionnelle. D'autre part, comme ce moyen de pression ne s'avérait pas assez efficace pour contraindre le Reich à tenir ses engagements, le caractère de l'occupation fut, pendant un certain temps, modifié ; on se mit en mesure de réaliser et d'exploiter économiquement le gage, au moyen de sanctions économiques prises dans les territoires anciennement et nouvellement occupés, pour obtenir les sommes dues au titre des Réparations.

*
**

L'occupation militaire pacifique d'un territoire étranger, très répandue de nos jours, est un procédé fort ancien dans les annales du droit international ⁽¹⁾ et dont l'efficacité n'a jamais été discutée, mais qui a

(1) Toutefois il n'est vraiment entré dans la pratique internationale que depuis un siècle et demi environ (cf. notamment : occupation collective de la France par les Alliés de 1815 à 1818; occupation de l'Espagne par l'armée française de 1823 à 1828 ; d'Ancône de 1832 à 1838 ; de Ferrare par l'Autriche en 1847; occupation des Etats pontificaux par les troupes françaises de 1849 à 1866; de la Syrie en 1861; du Mexique après la proclamation de l'Empereur Maximilien; occupation de la France par les troupes allemandes de 1871 à 1873; de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche de 1878 à 1908).

Les occupations pacifiques à peu près inconnues pendant toute l'Antiquité, ont été très rares au Moyen-Age et même jusqu'à la fin du XVIII^e siècle. Citons cependant l'occupation anglaise de Dunkerque en 1712, l'occupation française de Nancy de 1702 à 1714, de la Corse de 1738 à 1740, de Nieuport et d'Ostende pendant la guerre de sept ans en vue d'une annexion éventuelle.

Mais le plus intéressant de tous les systèmes d'occupation conventionnelle dans l'ancien droit est celui qui fut établi par les traités dits de « *la Barrière* ». Un premier traité fut conclu à La Haye, le 29 octobre 1709, entre la Grande-Bretagne et les Etats Généraux des Provinces-Unies « pour assurer à Leurs Hautes Puissances une barrière suffisante aux Pays-Bas, contre la France, et autres, qui les voudraient surprendre et attaquer » ; les Etats-Généraux pouvaient entretenir une garnison, de l'importance qu'ils jugeaient nécessaire, dans les places suivantes : Nieuport, Furnes avec le fort de Knocke, Ypres, Menin, Lille, Tournay, Condé, Valenciennes, Maubeuge, Charleroi, Namur, Lière, Hale, les forts de la Perle, Philippe, Damme, le Château de Gand et Dendermonde; ils pouvaient fortifier lesdites villes, places et forts qui en dépendaient, et faire tout ce qui était utile pour leur défense.

Quand la paix d'Utrecht eut donné les Pays-Bas espagnols à l'Empereur, celui-ci ne put s'affranchir de cette servitude *sine die* (traité d'Utrecht du 29 janvier 1713). Le traité signé à Anvers le 15 novembre 1715, entre la Grande-Bretagne, les Provinces-Unies et l'Empereur, décidait que les Hollandais et l'Empereur entretiendraient dans les Pays-Bas un corps de trente à trente-cinq mille hommes dont l'Empereur fournirait les trois cinquièmes et les Etats-Généraux les deux cinquièmes; des garnisons hollandaises défendraient spécialement les villes et châteaux de Namur et Tournay, et les villes de Menin, Furnes, Warneton, Ypres et le fort de Knocke; l'Empereur payerait pour leur entretien cinq cent mille

été très critiqué comme ravivant les passions et les haines, engendrant l'insécurité et entravant la vie économique ⁽²⁾, surtout lorsque la simple occupation se transforme en exploitation du gage et exige la collaboration plus ou moins complète et forcée des populations.

On peut être tenté de se demander quelle est la valeur et le fondement juridiques de l'occupation pacifique. Cependant la question ainsi posée procède d'une manière de voir, nous semble-t-il, trop abstraite : ce qu'il faut rechercher, c'est le caractère juridique non de l'occupation en général, mais de telle occupation considérée isolément avec ses caractères propres. N'est pas légitime l'occupation qui est une fin en elle-même, car elle équivaut à une annexion : il en fut ainsi de l'occupation de la rive gauche du Rhin par la Convention en 1795. Seule est susceptible d'être fondée en droit l'occupation qui ne constitue qu'un moyen, et sa légitimité dépend alors du but poursuivi : l'occupation ne présente un caractère juridique que lorsqu'elle est la *sanction d'un droit* ; il est permis d'avancer, sans paradoxe, qu'en cette matière la fin justifie les moyens.

De ce point de vue, on ne pouvait prétendre que

écus, ou 1.250.000 florins « monnoye d'Hollande ». En cas d'attaque des Pays-Bas autrichiens, les Etats-Généraux auraient le droit « d'y faire des retranchements, des digues et des inondations, pour empêcher les progrès ultérieurs des ennemis ».

Après la victoire de Fontenoy (1745), Louis XV, en guerre avec l'Autriche, puissance souveraine, assiégea et prit les villes de la Barrière dont l'occupation fut rendue à la Hollande à la paix d'Aix-la-Chapelle (1748).

Pour se libérer de cette servitude, Joseph II fit raser toutes ces places. Cette occupation qui devait être perpétuelle a donc duré trois quarts de siècle. (Voir les traités de la Barrière dans Dumont, *Corps universel et diplomatique*, t. VIII, partie I, p. 243, 322 et 458).

(2) Robin, *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre* (1913), p. 392.

l'occupation rhénane fût une annexion déguisée ou qu'elle tendît à l'annexion véritable, et on ne pouvait nier qu'elle n'était que le moyen de se garantir contre une agression éventuelle et d'obtenir l'exécution de la Convention ou du Traité. Elle apparaissait comme la sanction du droit à la sécurité et au respect des engagements contractés par l'Allemagne.

Plus que tous autres Etats, la France et la Belgique dont les frontières de l'Est et du Nord-Est avaient été et étaient encore ouvertes à toutes les invasions, devaient, dans la crainte d'une nouvelle attaque, garantir leur sécurité ; et tous les Alliés, après la violation des traités consacrant et garantissant la neutralité de la Belgique, avaient à s'assurer un moyen de contrainte pour obliger l'Allemagne à observer les stipulations internationales auxquelles elle avait souscrit. L'occupation de la rive gauche du Rhin s'affirmait donc légitime en droit ⁽³⁾ et nécessaire en fait.

Il est d'ailleurs opportun de remarquer que l'occupation pacifique, garantie de l'exécution des traités, a reçu l'approbation expresse des juristes allemands : « Elle doit être considérée, écrivait l'un d'eux, comme un des procédés employés pour donner aux conventions internationales plus de force et de solidité » ⁽⁴⁾. Ils en ont même préconisé l'application jusqu'à son extrême limite : « S'il n'est plus possible de prévoir l'exécution du traité, le droit d'occu-

(3) Comp. Hermann Fernau, *Revue contemporaine*, février 1923, p. 138 : « Le traité de Versailles diffère de tous les traités de paix conclus jusqu'ici, en ce sens qu'il prétend être un instrument de droit basé sur la justice. Jusque là, tous les traités de paix furent toujours établis sur la base des forces en présence. Le monde n'a qu'à se féliciter du fait que le traité de Versailles rompe enfin avec cette tradition diplomatique, pour ne plus invoquer que la seule justice, comme légitimation des conditions imposées aux vaincus. »

(4) Von Holtzendorf, *Eléments de droit international public*, traduction Zographos, 1891, § 44.

per provisoirement le territoire se transforme en souveraineté définitive » (5).

L'occupation prévue par le Traité de Versailles éveille le souvenir de l'occupation de la même région par les armées de la Révolution à la fin du XVIII^e siècle. Cependant aucune comparaison n'est possible et l'étude de l'occupation révolutionnaire ne peut fournir aucun enseignement, d'ordre juridique, profitable à l'occupation moderne. Celle-ci garantissait la sécurité des Puissances alliées et l'exécution du Traité; elle ne présentait aucun caractère d'annexion. Il n'en avait pas été de même pendant la période révolutionnaire. Les traités de Bâle des 16 germinal et 11 fructidor an III (5 avril et 28 août 1795) conclus entre la France et la Prusse nous donnèrent alors le droit d'occuper la rive gauche du Rhin ; ou, plus exactement, stipulèrent que les armées françaises continueraient d'occuper la partie des Etats du roi de Prusse et du Landgrave de Hesse-Cassel située sur ladite rive gauche, l'arrangement définitif à l'égard de ces territoires étant renvoyé jusqu'à la pacification générale entre la France et l'Empire germanique. Cette occupation pacifique conventionnelle prit fin le 9 février 1801, date du traité de Lunéville par lequel l'Empereur nous reconnaissait le droit d'annexer les pays allemands de la rive gauche du Rhin. Mais — première différence avec l'occupation prévue par le traité de Versailles — dès 1795 les projets d'annexion de la Convention altérèrent complètement le caractère de l'occupation qui, dès l'origine, fut une annexion déguisée. L'occupant exerçait toutes les prérogatives de

(5) Bluntschli, Le droit international codifié, trad. Lardy, 1891, n° 328. Comp. Le Fur, Philosophie du droit international, p. 26 : Il est « des garanties qui peuvent, en certain cas, aller jusqu'au droit de conquête ». La théorie de Bluntschli n'aurait-elle pas justifié, dans les années qui ont suivi la signature du traité, une annexion de la Rhénanie par les Alliés ?

souveraineté, en particulier assurait l'administration, le souverain ne gardant qu'une simple apparence de droit. Il s'ensuivit — au contraire de la récente occupation — qu'aucune réglementation de l'occupation ne fut nécessaire. Il n'y eut ni à régler les pouvoirs de l'occupant et ses rapports avec les autorités du pays occupé et les habitants, ni à déterminer comment et par qui serait assuré l'entretien des armées d'occupation : tout cela allait de soi, comme en cas d'annexion ; aucune clause de ce genre ne figurait dans les traités de Bâle et aucun arrangement postérieur n'est venu les compléter.

Il nous a paru profitable de rechercher quelles ont été les modalités de l'occupation rhénane consécutive à la Grande Guerre, au point de vue de l'histoire du droit international public, en raison de l'intérêt théorique et pratique que présente la solution des nombreux problèmes juridiques nés de l'occupation ; il y a, en effet, dans l'occupation rhénane, des précédents dont diplomates et administrateurs peuvent avoir, un jour ou l'autre, l'occasion de s'inspirer, en adaptant les solutions passées aux circonstances nouvelles. Nous analyserons, d'une part, les rapports des autorités alliées et associées entre elles ; d'autre part, les rapports de ces autorités avec les autorités allemandes ; nous essaierons de déterminer l'étendue des pouvoirs de l'occupant et les restrictions corrélatives apportées au droit de souveraineté du Reich et des Etats et aux libertés des habitants. En un mot, exposer quel fut l'ordre juridique nouveau créé par l'occupation et modifiant l'ordre juridique local, tel sera l'objet de notre étude ⁽⁶⁾.

(6) L'analyse des mesures innombrables, ordres, instructions, arrêtés, ordonnances, décisions, etc..., édictées par les autorités d'occupation serait chose fastidieuse. Nous nous bornerons à dégager les idées générales qui ont présidé à l'élaboration de cette vaste et touffue réglementation.

Les problèmes d'ordre juridique, les questions de réglementation et de jurisprudence, occuperont dans ce travail une place prédominante. Les considérations et événements politiques ne seront mentionnés qu'à titre subsidiaire et explicatif ; il est cependant impossible de négliger cet aspect de la question, car l'évolution du droit de l'occupation et les variations dans les effectifs du personnel militaire et civil ont été liées étroitement aux changements survenus pendant la même période dans les rapports politiques et diplomatiques des puissances occupantes entre elles et avec l'Allemagne.

*
**

L'occupation militaire d'un territoire ennemi en temps de guerre crée une situation internationale longuement étudiée dans les ouvrages de droit public, et dont les principes sont définis par les Règlements de La Haye de 1899 et 1907 (7). Il n'en est pas de même de l'occupation militaire d'un territoire étranger en dehors du temps de guerre, qui fait l'objet d'explications beaucoup plus restreintes et n'est pas régie par des accords internationaux. Or, c'est à cette sorte d'occupation que se réfère l'occupation rhénane prescrite par le Traité de Versailles, infiniment plus im-

(7) Une conférence, réunie à La Haye en 1899, aboutit à la conclusion d'une « Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre », en date du 29 juillet, à laquelle était annexé un « Règlement » sur le même sujet. Une nouvelle conférence de La Haye elabora, en 1907, une nouvelle Convention et un nouveau Règlement, en date du 18 octobre. L'article 4 de la Convention de 1907 déclare : « La présente convention dûment ratifiée remplacera dans les rapports entre les puissances contractantes la convention du 29 juillet 1899 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. La convention de 1899 reste en vigueur dans les rapports entre les puissances qui l'ont signée et qui ne ratifieraient pas également la présente convention. » V. les textes dans la R. G. D. P., t. VI, 1899, p. 752; 1907, Docum., p. 59; et Colin, Codes et Traités, p. 60.

portante par sa durée, son but, ses conséquences immédiates ou futures, que l'occupation de la période d'armistice. C'est pourquoi, sans nuire aux développements spécialement consacrés à l'exemple choisi, mais pour leur donner tout leur sens, il convient d'esquisser les traits essentiels de l'occupation militaire pacifique, en mettant en relief les caractères qui la distinguent de l'occupation de guerre.

L'occupation du territoire national en temps de paix par une armée étrangère intervient dans deux circonstances.

Tout d'abord — c'est le cas de beaucoup le plus fréquent — le territoire peut être occupé en vertu d'un traité conclu entre deux ou plusieurs Etats : l'occupation est dite alors « conventionnelle » ou « convenue ». Le traité peut être un traité d'alliance, d'amitié ou de protectorat ⁽⁸⁾ aussi bien qu'un traité de paix, car cette occupation peut intervenir non seulement comme garantie de sécurité ou de l'exécution d'un traité, par dation de gage ⁽⁹⁾, mais en vue de réaliser les fins les plus diverses. Au cours de l'Histoire, certaines de ces occupations ont eu pour but d'assurer, en période de coalition, la neutralité de l'état occupé jusqu'à la pacification générale, ou bien de rétablir l'ordre intérieur, ou encore de protéger un gouvernement ami contre ses ennemis du dedans ou du dehors ; certaines ont été de simples servitudes internationales ⁽¹⁰⁾ imposées à un état faible ou vaincu.

(8) Le protectorat est, en effet, une sorte d'occupation conventionnelle. Cf. la curieuse brochure du professeur Raphaël Dubois : « La paix par la science et le protectorat rhénan », 1919.

(9) Sur la constitution de droits réels par un Etat au profit d'un autre Etat, cf. P. Fauchille, *Traité de droit international public*. 1^{er} vol., 1921, n° 338 à 344.

(10) Idée discutée d'ailleurs. — V. à ce sujet : Fabre, *Des servitudes dans le droit international*. Labrousse, *Des servitudes en droit*

On voit ce qui sépare irréductiblement l'occupation pacifique à caractère conventionnel de l'occupation de guerre : celle-ci est une simple situation de fait, l'occupant étant en état de faire respecter son autorité et d'empêcher celle de l'ennemi de se manifester ⁽¹¹⁾ ; cet état de fait peut produire des conséquences juridiques, mais ne repose que sur la force et les nécessités de la guerre. Celle-là, au contraire, est un état de

international. Nys, Les prétendues servitudes internationales. *Rev. de Dr. intern. et de législ. comp.*, 2^e série, t. VII, p. 118, et t. XIII, p. 314.

(11) La notion de protectorat a été, au cours de la Guerre de 1914, appliquée par la science allemande à une situation à laquelle on n'avait guère songé jusqu'ici à l'étendre. Dans deux congrès de juristes allemands tenus à Bruxelles en juillet 1915 et en septembre 1916, le professeur Schmidt, de Leipzig, soutint que l'occupation par un belligérant du territoire de son ennemi n'est pas autre chose en réalité qu'un protectorat : « L'occupation, a-t-il dit, crée au point de vue de la puissance une supériorité de l'Allemagne à l'égard du territoire vaincu et occupé. Si nous comprenons cela clairement, alors nous trouvons une analogie dans le protectorat... Que le protectorat représente une union d'Etats, c'est ce que l'on ne conteste pas. C'est à cette idée directrice que nous devons nous attacher. Grâce à elle on voit apparaître, comme conséquence de l'occupation, une communauté d'intérêts à côté des nécessités militaires et à côté du maintien de l'ordre, but de l'occupation. A ces deux points de vue, on ne considère le territoire occupé qu'en lui-même ; nous devons songer, en outre, que les rapports entre l'Allemagne et la partie occupée de la Belgique constitue un autre grand problème, problème spécial et dont il est nécessaire de tenir compte. Il suit de là tout naturellement, qu'à l'occasion d'impositions, de charges sur les habitants du territoire occupé, il faut avoir égard aux intérêts de l'Allemagne entière... » Cette construction juridique est tout à fait en contradiction avec l'opinion généralement admise par le droit international sur la nature de l'occupation du territoire ennemi ; elle avait pour objet de donner à l'occupant les pouvoirs les plus étendus vis-à-vis de l'occupé. Cette préoccupation a été celle de tous les juristes allemands présents au Congrès de Bruxelles : « En matière d'occupation, déclarait le Dr Hickmann, de Berlin, l'autorité militaire prend ce dont elle a besoin et Messieurs les juristes sont là pour justifier après coup les mesures qu'elle a prises. » Cf. Maurice Vauthier : Deux Congrès de juristes allemands à Bruxelles pendant l'occupation. *Bulletin de la classe des lettres et des sciences morales et politiques de l'Académie Royale de Belgique*, 1919, p. 451.

droit, droit consenti, plus ou moins librement mais expressément, par l'Etat occupé à l'Etat occupant.

Examinons l'origine et la nature des pouvoirs de l'occupant. Sans doute, l'occupation de guerre est réglementée par les Actes de La Haye de 1899 et 1907, tout au moins pour les puissances qui y sont parties. Mais, outre que ces conventions ne peuvent prévoir toutes les situations, ni entrer dans tous les détails de réglementation d'une matière aussi complexe, il arrivera que les nécessités de la guerre, sujettes d'ailleurs à l'appréciation personnelle des adversaires en présence, l'emporteront sur la volonté des vainqueurs d'observer les règles précédentes, si tant est que cette volonté existe jamais. Et dans tous les cas, le pouvoir de l'occupant n'est qu'un pouvoir de fait ⁽¹²⁾, repo-

(12) C'est ce qu'exprime le Règlement de La Haye quand il dit que « le territoire occupé se trouve placé *de fait* sous l'autorité de l'armée ennemie » (art. 42) et que « l'autorité du pouvoir légal passe *de fait* entre les mains de l'occupant » (art. 43). La question est d'ailleurs fort délicate et controversée. L'expression « pouvoir de fait » a été critiquée par M. Pillet comme inexacte et dangereuse : « Inexacte, parce qu'un pouvoir comme celui de l'occupant, nécessité par l'état dans lequel se trouve le pays occupé, légitimé par l'intérêt des habitants du pays aussi bien que par celui de l'armée d'occupation, a tous les caractères d'un droit aussi certain que possible ; dangereuse, parce qu'elle porterait à croire que le gouvernement légal, une fois rentré dans la possession de ce pays, pourrait, sans injustice, méconnaître la validité des actes accomplis par l'occupant. » (Le droit de la guerre, 1893, II, p. 195, n° 1). Au point de vue international, répliquerons-nous, cette possibilité dépendra de la légitimité tant de l'intervention que des conditions d'exercice de l'autorité de l'occupant. C'est ainsi que d'après les puissances alliées victorieuses, l'exercice de l'autorité allemande en Belgique et dans le Nord de la France n'a pu produire de conséquences juridiques qu'au regard de l'occupant, mais aucune au point de vue du droit international et des états occupés. Elles ont, en effet, indiqué, dans des cas particuliers visés dans la Convention d'armistice et le Traité de Versailles, qu'elles méconnaîtraient la validité des actes par lesquels s'était manifestée cette autorité. Par exemple, la Convention dans son art. 3 imposait le rapatriement immédiat de tous les habitants des pays occupés, otages, prévenus, condamnés ; d'autre part, le Gouvernement du Reich s'est engagé à restituer le montant des amendes et contri-

sant sur la détention du territoire ennemi et disparaissant avec elle.

Au contraire, lors de l'occupation conventionnelle, le traité qui lui donne naissance, ou des arrangements annexes, délimitent l'autorité respective des deux souverains sur le territoire occupé, leurs droits et leurs devoirs, et définissent les rapports de l'occupant avec les populations au moyen de règles de droit déterminées avec plus ou moins de précision et acceptées par les deux parties qui, si elles s'y dérobent, n'auront ni l'une ni l'autre l'explication ou l'excuse de la nécessité, étant donné le caractère normal et pacifique de leurs rapports. Dans ce cas, les pouvoirs de l'occupant ont donc un caractère juridique, et non plus de pur fait ; ils reposent sur la renonciation, partielle mais formelle, de l'Etat occupé qui abdique, par consentement exprès, une partie de ses prérogatives entre les mains de l'étranger ⁽¹³⁾.

Les droits et les devoirs de chacun doivent être, autant que faire se peut, tous déterminés à l'avance, en sorte que rien ne soit laissé à l'arbitraire de l'occupant ; car, si la situation respective de deux souverains est normale, parce que pacifique, l'occupation d'un territoire, en temps de paix, par une armée étrangère n'en constitue pas moins une situation exorbitante du droit commun, puisque deux souverainetés

butions de guerre infligées par les armées allemandes de 1914 à 1918 (§ 10 de l'annexe I à la partie VIII du Traité). Comp. Le Fur, *op. cit.*, p. 25 : « la guerre injuste ne fait pas plus acquérir de droit que le vol à main armée en droit privé. »

(13) Ainsi, l'occupation de la Rhénanie, à la différence de l'occupation de la Belgique et du Nord de la France, n'était pas une situation de fait, créée par la « volonté de puissance » (Le Fur, *op. cit.*, p. 39), viciée à l'origine, n'engendrant par suite que des conséquences purement matérielles, étrangères à l'idée de justice, mais une situation de droit, créée par la « volonté de justice » et suscitant un ordre juridique nouveau : le conflit entre les souverainetés alliées et la souveraineté allemande s'engageait sur le terrain du droit et non du fait.

sont en présence sur un même territoire et que l'une est restreinte par l'autre, au moins dans l'exercice de certains de ses attributs. De plus, l'état d'esprit n'est pas le même chez l'occupant et chez l'occupé : ce qui semble logique et naturel à l'un, paraît un abus à l'autre. Des difficultés et des conflits de toutes sortes peuvent surgir fréquemment ; pour les résoudre, il faudra de la bonne volonté de part et d'autre. Mais il est préférable, si l'on veut établir des relations courtoises entre les deux souverains d'une part, entre l'armée d'occupation et les habitants d'autre part, de prévenir et d'éviter tout froissement et tout heurt en arrêtant à l'avance la conduite de chacun.

Mais l'occupation pacifique peut avoir lieu en dehors de tout traité ou de toute convention annexe, pour obliger un Etat à s'acquitter de ses obligations internationales ou à accorder prompt réparation d'un préjudice moral ou matériel. C'est alors une mesure de coercition, une saisie et non plus une dation de gage, une servitude temporaire imposée à une puissance débitrice pour l'incommoder et l'inciter par là-même à remplir au plus vite ses devoirs internationaux ⁽¹⁴⁾. Il arrive même parfois qu'un Etat, en temps de paix, sans traité à faire exécuter, ni droit à faire respecter, pour de simples raisons politiques, occupe un territoire étranger : il y a là un abus de la force, un acte d'intervention ⁽¹⁵⁾ inadmissible.

Si l'occupation coercitive, par certains de ses aspects communs à toute occupation pacifique ⁽¹⁶⁾, diffère de l'occupation de guerre, elle présente du moins

(14) L'occupation convenue, garantissant l'exécution d'un traité, agit également de cette manière ; mais le caractère de contrainte est beaucoup moins accentué.

(15) C'est-à-dire une « action exercée pour faire prévaloir une volonté étrangère sur la volonté propre d'un Etat » (Bonfils, Manuel de droit international public, 6^e éd., 1912, p. 175, n^o 295).

(16) V. ci-dessous, p. 13.

les caractères de celle-ci que nous avons déjà énumérés : une telle occupation ne constitue qu'un état de fait, les pouvoirs de l'occupant n'y sont pas réglementés par un acte contractuel et ne sont que des pouvoirs de fait ⁽¹⁷⁾. En outre — existant en dehors de tout traité — elle montre que le caractère conventionnel n'est pas un caractère fondamental de l'occupation pacifique, un caractère qui lui soit, en tous cas, inhérent.

Ainsi, tandis que l'occupation de guerre n'a toujours qu'un seul but, consacrer la supériorité du plus fort et obliger le vaincu à accepter les conditions imposées par le vainqueur, et que sa réglementation, établie par les Conférences de La Haye est une, l'occupation pacifique est multiple dans ses fins, sa réglementation et ses modalités. Cependant, après avoir discerné les deux sortes d'occupations militaires en dehors du cas de guerre, il reste à rechercher les caractères communs à toutes deux, fondamentaux de l'occupation pacifique, indispensables pour que l'on se trouve en présence d'une situation de ce genre et qui la différencient tant de l'occupation de guerre que de l'annexion, déguisée ou véritable.

Le premier trait commun aux occupations en dehors du cas de guerre est leur caractère pacifique — évident, mais dont les conséquences sont de la plus haute importance : entre les deux souverains règne le régime du droit des gens en temps de paix, basé sur le respect des droits et des intérêts réciproques des Etats ; dans le cas de guerre, au contraire, un régime de force, fondé sur la nécessité.

(17) Ce qui n'empêche qu'une occupation de ce genre peut être parfaitement fondée en droit (ce fut le cas pour les occupations coercitives intervenues en Rhénanie, à trois reprises, après la Guerre), car il convient de ne pas confondre le caractère juridique de l'emploi de la force et le caractère juridique des pouvoirs de l'occupant.

En second lieu, l'occupation pacifique laisse, en principe, à l'Etat occupé, non seulement la jouissance de son droit de souveraineté, mais encore l'exercice *à peu près* complet de ce droit. Une telle occupation n'est ni translatrice, ni abdiquative de souveraineté, ni en droit, ni en fait. L'occupant ne se substitue pas au souverain du pays occupé, car ce dernier n'est aucunement dans l'impossibilité matérielle d'exercer son autorité. Il s'ensuit que les charges de l'occupation sont relativement légères pour le pays occupé, les autorités étrangères n'ayant que des pouvoirs peu étendus. Ceux-ci se bornent, en général, à un simple droit de garnison et au droit d'assurer l'entretien et la sécurité des troupes sur le territoire occupé. A cet effet, l'occupant peut imposer aux autorités locales et aux habitants les prescriptions nécessaires dont l'inobservation l'habilite à prendre, en vertu du pouvoir juridictionnel dont il dispose ⁽¹⁸⁾, les mesures indispensables à la satisfaction de ses légitimes intérêts. Mais il ne détient ni la plénitude du pouvoir législatif, réglementaire et juridictionnel, ni le droit d'administrer ou de percevoir des contributions.

Tels sont les principes. Dans la réalité, même en dehors des occupations qui ne sont que des protectorats ou des annexions déguisées, il arrive souvent, dans le cas d'occupation conventionnelle, que le traité donne à l'occupant des pouvoirs outrepassant lesdits principes; s'il s'agit d'une occupation ne puisant pas son origine dans un acte contractuel — situation de fait non réglementée — plus fréquemment encore l'occupant s'adjuge des prérogatives spéciales, surtout lorsqu'une occupation de ce genre n'intervient que pour des motifs politiques et constitue un acte d'inter-

(18) Le droit ou le pouvoir de juridiction de l'occupant n'est que la conséquence et la sanction de son droit ou de son pouvoir de législation.

vention véritable ⁽¹⁹⁾. Dans tous les cas, l'occupant se heurte parfois à la résistance, déclarée ou latente, de l'occupé, ce qui nécessite, de sa part, des mesures d'exception et peut l'obliger à se substituer aux autorités locales défaillantes. C'est d'ailleurs le but de l'occupation, avoué ou secret, plus que son caractère conventionnel ou de fait, qui donne leur véritable mesure aux pouvoirs de l'occupant.

Quelle est l'influence de l'occupation de guerre sur la souveraineté ennemie ? Celle-ci, en droit, subsiste ; il n'y a pas, de plein droit, du fait de la guerre, simple moyen de contrainte violente, subrogation du vainqueur dans les droits du vaincu. Ce dernier conserve donc, comme en cas d'occupation pacifique, la jouissance et, en droit, l'exercice de la souveraineté ; l'occupation de guerre n'est, en droit, pas plus que l'occupation de paix, translatrice de souveraineté ⁽²⁰⁾.

Mais, en fait, la souveraineté ennemie est incapable de se manifester publiquement, et l'Etat occupé, à la différence de ce qu'il advient en cas d'occupation pacifique, perd sur cette portion de son territoire et tant qu'y stationnent les armées ennemies, l'exercice de ce droit au profit de l'occupant, dans les limites où l'exigent les nécessités de la guerre et le permettent les coutumes et conventions internationales. Il en résulte que les pouvoirs de l'occupant sont beaucoup plus étendus qu'en temps de paix. N'étant pas souverain,

(19) Il y a donc toujours, en réalité, translation au profit de l'occupant d'une part, plus ou moins grande, de l'exercice de la souveraineté, translation de droit dans l'occupation conventionnelle, de fait dans l'occupation coercitive.

(20) Cependant M. le Professeur Lameire a montré que, dans l'ancien droit, l'occupation de guerre avait souvent pour effet un transfert de souveraineté : « A cette époque (xvii^e et xviii^e siècles) du jour au lendemain la souveraineté territoriale se transforme », en vertu de la théorie du déplacement immédiat de souveraineté. (I. Lameire, *Théorie et pratique de la conquête dans l'ancien droit*, Introduction et cinq volumes).

celui-ci ne peut faire aucun des actes qui supposent cette qualité; par exemple, il ne peut pas aliéner au profit d'une tierce nation le territoire occupé, ni en changer les institutions. Mais le souverain ennemi ne pouvant exercer son autorité, l'occupant va se trouver substitué à lui dans la plupart des manifestations de son activité : « Il prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays ⁽²¹⁾. » En conséquence, l'occupant, non seulement pourra prendre toutes les dispositions législatives ou réglementaires que nécessitent l'ordre public, l'entretien et la sécurité des armées, mais assurera aussi l'administration et la police, et recouvrera les impôts.

Le dernier caractère fondamental de l'occupation pacifique est de former une situation provisoire. Ce qui n'implique pas qu'elle soit toujours de courte durée; mais quelle qu'en soit la durée le caractère temporaire n'en existe pas moins, car, sans cela, il y aurait annexion ⁽²²⁾. S'il s'agit d'une occupation convenue, le traité stipule qu'elle doit prendre fin soit à une date fixe, soit lorsqu'une obligation définie sera exécutée, soit lorsqu'un certain état de choses sera réalisé. De même, l'occupation coercitive prend fin lorsque l'Etat étranger a rempli ses obligations ou lorsque la réparation réclamée est accordée. Il se peut donc que la durée de l'occupation ne soit pas déterminée à l'avance d'une façon précise, et la prolongation de cette situation dépendra parfois de l'arbitraire de l'occupant. Le caractère provisoire est un attribut de l'oc-

(21) Règlement de La Haye, art. 43.

(22) Le traité de Berlin (1878) n'assignait aucune limitation de durée à l'occupation de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche; mais, précisément, il y avait alors annexion déguisée.

cupation de guerre également, dont la durée est subordonnée aux fluctuations de la lutte et qui disparaît lorsque l'ennemi cesse de détenir le territoire : ce qui ajoute à l'occupation de guerre une précarité que n'a pas la première.

Au total, le propre de l'occupation en dehors du cas de guerre réside en ce qu'elle est : pacifique, — en principe, non translatrice de souveraineté, ni en droit, ni en fait ⁽²³⁾, — provisoire ; nous avons montré que ce dernier caractère et, dans la mesure du droit, le second appartiennent aussi à l'occupation de guerre.

En pratique, il arrive souvent que l'occupation résultant d'un traité de paix prolonge, à titre de garantie, l'occupation de guerre. Il n'en est pas moins vrai que, juridiquement, les deux espèces d'occupation militaires offrent des différences très nettes et que les rapports de l'occupant et de l'occupé sont modifiés radicalement par le passage de l'état de guerre à l'état de paix, conséquence du traité.

Quel que soit le genre de l'occupation, en raison de la présence d'un organisme étranger, deux souverainetés distinctes s'affrontent, au moins en fait et avec plus ou moins d'âpreté selon les circonstances, sur le territoire occupé : la souveraineté locale et celle de la puissance occupante ; et cette dernière y exerce, corrélatives à certains devoirs, certaines prérogatives dont le caractère juridique, l'étendue et le nombre sont fonction de la nature belliqueuse ou pacifique, conventionnelle ou coercitive, de l'occupation, de ses fins, et de la mesure dans laquelle subsistent les autorités publiques locales. Le problème d'ordre général auquel donne naissance l'occupation militaire est ce-

(23) Réserve faite de l'exercice, par l'occupant, des prérogatives nécessaires à sa sécurité et à son entretien ou stipulées dans le traité, réserve qui, parfois, altérera singulièrement le principe.

lui de l'extension de la souveraineté de l'Etat dont relève l'armée d'occupation ⁽²⁴⁾ et de la restriction consécutive de la souveraineté de l'Etat occupé, problème qui doit être examiné à la lumière de la théorie de la relativité de la souveraineté ⁽²⁵⁾, confirmée par l'interdépendance de plus en plus grande des Etats et le développement des relations internationales.

La solution donnée au conflit de souverainetés variera selon que l'on sera en présence d'une occupation de guerre ou d'une occupation pacifique et, dans ce dernier cas, selon que la mission confiée à l'organisme d'occupation sera de garantie ⁽²⁶⁾, de coercition ⁽²⁷⁾

(24) « Un corps expéditionnaire emporte avec son drapeau la souveraineté de l'Etat qui lui a confié le soin de le défendre; c'est l'Etat lui-même qui est en marche et cet Etat ne peut dépendre d'un autre Etat... Le déplacement de Souveraineté, que l'occupation militaire implique, a son fondement dans le principe supérieur de l'indépendance des Etats » : Weiss, Plaidoirie à la Cour de La Haye, 6 mai 1909, dans l'affaire des déserteurs de Casablanca. La théorie de M. Weiss nous semble par trop absolue.

(25) « Il n'y a pas plus de souveraineté absolue pour l'Etat que de liberté absolue pour l'individu » (Le Fur, *op. cit.*, p. 29). — La souveraineté est un pouvoir de commandement sur des individus plus que sur un territoire; M. Le Fur en a donné la définition suivante : « La souveraineté est la qualité de l'Etat de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté, dans les limites du principe supérieur du droit, et conformément au but collectif qu'il est appelé à réaliser ». (Etat fédéral et Confédération d'Etats, p. 443). — Sur les restrictions au droit de souveraineté intérieure, voir P. Fanchille, *op. cit.*, 1^{er} vol., p. 663 et suiv.

(26) Garantie d'exécution d'un traité (moyen politique de contrainte ou gage économique) ou garantie de sécurité (occupation de positions stratégiques pour l'engagement ou la reprise des hostilités).

(27) Le but de l'occupation sera alors de contraindre par la force un état à exécuter ses obligations internationales, ou bien sera politique (police, pression, annexion plus ou moins déguisée) ou économique (prise et exploitation de gages productifs); l'armée n'interviendra, dans ces deux derniers cas, surtout dans le troisième, que pour seconder l'action d'autres agents de l'Etat auxquels reviendra le premier rôle, à moins que les fonctions de ces derniers ne soient confiées à des militaires. — Dans les hypothèses d'occupations de guerre, de garantie, de coercition, l'atteinte portée

ou simplement de coopération ⁽²⁸⁾; cette solution dépendra aussi de la défiance ou de la confiance mutuelles, et sera susceptible de modalités infinies. L'Etat étranger pourra considérer, en temps de paix tout au moins, que le libre exercice de la souveraineté locale est conciliable avec la satisfaction de ses intérêts légitimes, et renoncer, en conséquence, en tout ou en partie, en principe ou par cas d'espèces, aux prérogatives dont il est normalement fondé à exiger le respect.

à la souveraineté locale sera « active », et les autorités d'occupation exerceront un pouvoir parallèle ou supérieur, selon les cas, au pouvoir local.

(28) Ainsi, des troupes anglaises, belges, italiennes, portugaises, américaines sont venues combattre sur le territoire français pendant la Guerre de 1914 à 1918; des troupes françaises occupèrent des secteurs en Belgique, en Italie, en Serbie. Dans une telle situation on ne peut reconnaître à l'Etat dont relève l'armée étrangère une autorité supérieure à la souveraineté locale, car cette armée n'a aucun obstacle à redouter dans l'accomplissement de sa mission, et le gouvernement local prendra toutes les mesures destinées à lui faciliter son rôle. Aussi, une atteinte seulement « passive » (à moins que le pouvoir local n'ait plus d'autorité effective, et réserve faite de l'exercice par l'occupant d'une certaine police, notamment sur les établissements fréquentés par les militaires) sera alors portée à la souveraineté locale qui cessera, dans quelque mesure, de s'exercer à l'égard de l'armée étrangère, de manière à lui assurer une certaine autonomie.

PREMIERE PARTIE

Le Régime de l'Occupation Rhénane
pendant l'Armistice

(11 Novembre 1918 - 10 Janvier 1920)

La Convention d'Armistice, signée le 11 novembre 1918, à cinq heures (heure française) ⁽¹⁾, entre le Maréchal Foch, Commandant en chef les Armées alliées, assisté de l'Amiral Wemyss, First Sea Lord, au nom des Puissances alliées et associées, d'une part, et la délégation allemande, présidée par le Secrétaire d'Etat Erzberger et agissant avec l'agrément du chancelier allemand, d'autre part, imposait à l'Allemagne (art. 2) l'évacuation par ses troupes de la Belgique, de la France, du Luxembourg et de l'Alsace-Lorraine, évacuation à réaliser dans un délai de quinze jours à dater de la signature de l'armistice; outre les pays alliés envahis, l'armée allemande devait évacuer (art. 5) les territoires de la rive gauche du Rhin, qui seraient ensuite occupés par les troupes victorieuses ⁽²⁾.

(1) Les hostilités étaient suspendues à 11 heures.

(2) Le 22 novembre, le général de Winterfeld, un des plénipotentiaires allemands, adressait une protestation aux Alliés contre les conditions de l'Armistice. — Rappelons, pour mémoire, les dates suivantes : le 10 novembre, le Kaiser, rejoint le 12 par le Kronprinz, se réfugiait à Amerongen, en Hollande. L'Allemagne était, alors, en pleine révolution; les souverains abdiquaient ou étaient détrônés. Le 15 novembre, un gouvernement se constituait à Berlin, composé de cinq commissaires du peuple, sous la présidence de Fritz Ebert. Le 28 novembre, Guillaume II abdiquait à Amerongen, par un acte constitutionnellement irrécusable. Le 8 décembre, à Berlin, Ebert était proclamé « Président de la République allemande », fonctions dans lesquelles il était confirmé, le 11 février suivant, par l'Assemblée Nationale allemande.

CHAPITRE PREMIER

Evacuation des territoires ennemis de la rive gauche du Rhin par l'armée allemande

Les territoires ennemis que les troupes allemandes devaient abandonner étaient exactement les suivants : d'abord toute la rive gauche du Rhin ; puis les principaux points de passage du fleuve (Mayence, Coblenz, Cologne) ⁽¹⁾, et, sur la rive droite, aux mêmes points, des têtes de ponts de trente kilomètres de rayon ; enfin, sur cette rive, de la frontière hollandaise à la frontière suisse, une zone de dix kilomètres de large, entre le Rhin et une ligne parallèle au fleuve et aux têtes de pont.

La Convention du 11 novembre prenait, dans ses articles 6 et 7, certaines précautions afin d'assurer, dans toute la mesure possible, le bon fonctionnement et l'efficacité de la prochaine occupation interalliée de la rive gauche, en prévenant, dans les pays évacués, toutes destructions ou déprédations de la part de l'ennemi : il était prescrit aux vaincus de conserver sur place les dépôts de vivres pour la population

(1) « Points de passage des voies ferrées et stratégiques et vastes camps retranchés (approvisionnements, matériel, casernes, ateliers de réparation ou de fabrication, etc...) ». A. Tardieu, *La Paix*, p. 169.

civile — obligation se justifiant par l'état économique extrêmement précaire de l'Allemagne au lendemain de l'armistice et la nécessité d'assurer le ravitaillement des populations rhénanes —; les voies et moyens de communication de toute nature, voies ferrées ⁽²⁾, voies navigables, routes, ponts, télégraphes, téléphones, etc... ne devaient subir aucune détérioration, et tout le personnel civil et militaire utilisé au moment de la signature de l'armistice devait être maintenu à son poste; tous les stocks de charbon et matières d'entretien, de signalisation et d'atelier étaient à laisser en état, et les approvisionnements à **entretenir** par l'Allemagne; il était interdit de prendre une mesure générale ou d'ordre officiel ayant pour conséquence une dépréciation des établissements industriels ou une réduction de leur personnel.

Le § II de l'art. 6 susvisé était ainsi conçu : « Les installations militaires de toute nature seront livrées intactes; de même, les approvisionnements militaires, vivres, munitions, équipements, qui n'auront pas été emportés dans les délais d'évacuation fixés, devront être laissés sur place. » Les autorités militaires allemandes ont immédiatement violé cette clause de la convention d'armistice, en vendant à des particuliers le matériel qu'elles ne pouvaient emporter. Le maréchal Foch, par une instruction du 26 janvier 1919, décida que ces ventes étaient nulles : en effet, ce matériel étant devenu propriété des Alliés, ces ventes portaient sur la chose d'autrui. Cette Instruction prescrivait la recherche du matériel aliéné et réglait les conditions auxquelles les autorités militaires alliées poursuivraient, auprès des nouveaux détenteurs, la restitution ou le paiement du matériel ainsi détourné.

(2) La Rhénanie possède un réseau ferré très dense : 76 km. sur 100 de surface.

Elle distinguait deux éventualités : si le détenteur du matériel était de nationalité ennemie, c'était aux généraux commandants d'armée de juger si le matériel en question devait être repris purement et simplement, ou si le détenteur pouvait l'acquérir en versant immédiatement un prix d'achat déterminé. Si le détenteur était de nationalité française, alliée ou neutre, il avait le choix entre la restitution du matériel ou le paiement de sa valeur. Cependant, des avantages particuliers étaient accordés au détenteur de cette dernière catégorie, de bonne foi et pouvant justifier avoir payé un prix aux autorités allemandes; à ces deux conditions, si ce détenteur conservait les objets par lui achetés, il avait à payer seulement la différence entre le prix réel et celui versé aux autorités allemandes; s'il restituait le matériel, la somme payée à ces dernières devait lui être remboursée.

Les pays alliés envahis devaient être évacués, au plus tard, quinze jours après la signature de l'armistice; l'évacuation de la rive gauche du Rhin et des régions sus-indiquées de la rive droite devait être accomplie à l'expiration d'un délai de 31 jours à dater du 11 novembre. Cette évacuation devait se faire en quatre phases successives, correspondant à autant de zones territoriales distinctes, délimitées par l'annexe I à la Convention d'armistice et la carte y jointe.

CHAPITRE II

Occupation interalliée de la rive gauche du Rhin

Les troupes alliées et associées devaient occuper les points stratégiques de la rive gauche du Rhin et les têtes de pont de la rive droite. La zone large de dix kilomètres était déclarée neutre; en conséquence, lesdites troupes n'avaient pas à y pénétrer.

Les mouvements et étapes de l'occupation étaient réglés par la note annexe n° I à la convention d'armistice : « Les troupes d'occupation alliées et des Etats-Unis, disait-elle, pénétreront dans ces différents territoires (les zones d'évacuation des pays du Rhin) après l'expiration des délais accordés aux troupes allemandes pour l'évacuation de chacun d'eux. » D'après la délimitation des différentes zones et les délais impartis aux troupes allemandes, c'était à partir du seizième jour, au plus tard, à dater de la signature de l'armistice, que les armées alliées devaient pénétrer en territoire rhénan, et le Rhin devait être franchi à partir du trente-deuxième jour pour l'occupation des têtes de pont. En fait, commencée le 26 novembre, la prise de possession des pays rhénans fut terminée le 13 décembre 1918. La zone neutre séparant les têtes de pont, large, dans ses parties les plus étroites, de trois kilomètres entre Mayence et Co-

blence, de vingt entre Coblenze et Cologne, forma ce qu'on appela les « pédoncules ».

La durée de l'armistice était fixée à trente-six jours, avec faculté de prolongation (art. 34) dont, par trois fois, il fut usé. Une convention additionnelle, en date du 13 décembre 1918, recula d'un mois, c'est-à-dire jusqu'au 17 janvier 1919, le terme de l'armistice, encore avec faculté de prolongation; le Haut-Commandement allié se réservait, à titre de garantie supplémentaire éventuelle, d'occuper, après un préavis de six jours, la partie de la zone neutre de la rive droite du Rhin comprise entre Cologne et la frontière hollandaise (1). Le 16 janvier, un accord prolongea derechef l'armistice d'une durée d'un mois (jusqu'au 17 février), toujours avec faculté de prorogation; ce document conférait aux forces alliées le droit d'occuper, après un préavis de six jours, le secteur de la place de Strasbourg, constitué par les forts de la rive droite du Rhin, le tracé de la zone neutre étant reporté en avant. Le maréchal Foch, dans ses conditions d'armistice adressées le 26 octobre 1918 à M. Clemenceau (2), avait demandé qu'il y eût une « tête de pont de Strasbourg » de trente kilomètres de rayon: le rayon de la « tête de pont de Kehl » ne fut que de six à sept kilomètres. Enfin, le 16 février 1919, la Convention d'armistice fut l'objet d'une dernière prorogation, cette fois-ci pour une période indéterminée, « courte, sans date d'expiration, à laquelle les puissances alliées et associées se (réservaient) de mettre fin sur un préavis de trois jours (3) ».

(1) Il ne fut jamais fait application de cette clause.

(2) Cf. Tardieu, *op. cit.*, p. 70.

(3) Ces trois textes additionnels, dont les deux premiers tendaient à renforcer les sûretés réelles des Alliés, furent signés à Trêves.

En conséquence, le régime de l'occupation rhénane, issu de la Convention d'armistice du 11 novembre 1918, a persisté du 26 novembre suivant, date du début de la prise de possession du pays, à la mise en vigueur du Traité de paix, le 10 janvier 1920 (4).

*
**

Il importe de mettre en lumière, avec quelque précision, le but et la nature de cette occupation qui expliquaient dans une large mesure les pouvoirs attribués aux autorités alliées.

L'occupation avait un double objet.

La paix n'était pas encore conclue, il fallait, avant tout, sauvegarder l'avenir immédiat, en vue de la reprise des hostilités au cas où les pourparlers n'auraient pas abouti, et, pour ce faire, assurer aux vainqueurs une position stratégique de premier ordre qui consolidât la victoire et protégeât efficacement la France et la Belgique, les deux nations géographiquement les plus vulnérables, en se portant en pays ennemi sur une ligne de défense particulièrement solide et avantageuse. Il s'agissait de garantir la sécurité de l'Entente en reportant sur le Rhin la fron-

(4) Le Traité de Versailles fut signé le 28 juin 1919. Il fut ratifié (avec le Protocole y afférent et la Convention rhénane) par l'Assemblée Nationale de Weimar le 9 juillet suivant, puis, successivement, par la Grande-Bretagne, la France (loi du 12 octobre 1919) et l'Italie; dès ce moment le Traité aurait pu entrer en vigueur, en vertu de l'art. 440 : « ...Un premier procès-verbal de dépôt des ratifications sera dressé dès que le traité aura été ratifié par l'Allemagne d'une part, et par trois des principales puissances alliées et associées d'autre part. Dès la date de ce premier procès-verbal, le Traité entrera en vigueur entre les Hautes parties contractantes qui l'auront ainsi ratifié... » En raison de difficultés particulières, provoquées notamment par les résistances du Sénat américain, il ne devint réellement obligatoire que le 10 janvier 1920 (à 16 h. 15), date et heure de l'échange des ratifications à Paris.

tière militaire entre les puissances alliées et l'Allemagne.

Il était nécessaire, également, de garantir, par un moyen politique de contrainte et la possession d'un gage de valeur incontestable, l'exécution des obligations d'ordre militaire et économique mises à la charge de l'Allemagne par la Convention d'armistice et les actes additionnels ⁽⁵⁾.

Plus difficile est de définir la nature exacte de l'occupation collective des pays rhénans pendant la période d'armistice. Certes, cette situation trouvait son origine et son fondement juridique dans la Convention du 11 novembre, c'est-à-dire dans un acte contractuel signé par les puissances belligérantes, et non dans le fait d'une avance victorieuse, au cours des hostilités, des armées alliées sur le territoire allemand; on se proposait, par elle, d'assurer l'exécution d'une convention entre Etats souverains; les hostilités étaient suspendues, temporairement au moins elles avaient cessé et, en fait, l'état de guerre avait pris fin: autant d'éléments qui faisaient de cette occupation une occupation pacifique. Mais, en droit, les hostilités n'étaient pas terminées; juridiquement, la paix n'a été rétablie qu'à la mise en vigueur du Traité de Versailles, le 10 janvier 1920; les armées alliées étaient installées dans un pays de nationalité encore ennemie et devaient se tenir constamment prêtes à une reprise des hostilités qui pouvait survenir à tout instant du fait d'une dénonciation ⁽⁶⁾ ou d'une violation

(5) Le gage rhénan était précieux en raison du voisinage de la France et de la Belgique, chargées avec les autres puissances victorieuses d'en assurer la conservation, et de sa richesse économique; mais il ne s'agissait en aucune manière de l'exploitation d'un gage productif.

(6) Art. 34, 2^e al., de la Convention d'armistice : « ...l'armistice peut, si les clauses ne sont pas exécutées, être dénoncé par l'une des parties contractantes, qui devra en donner le préavis quarante-huit heures à l'avance. »

de la convention d'armistice : à ce point de vue, on était en présence d'une occupation de guerre, où les considérations d'ordre militaire devaient prédominer.

Il semble donc qu'on ne puisse classer l'occupation rhénane de cette période dans une catégorie bien arrêtée, occupation de guerre ou occupation de paix, et qu'on doive la dénommer une « *occupation de guerre conventionnelle* » (7).

De cette situation hybride, il suivit que les pouvoirs conférés aux autorités militaires alliées (et, partant, les atteintes à la souveraineté du Reich et des Etats) moins amples qu'ils l'eussent été dans l'hypothèse d'une occupation de guerre, furent cependant plus considérables que l'eût exigé une occupation pacifique proprement dite. Dans ce dernier cas, les entraves à l'exercice de la souveraineté par l'Etat occupé doivent être réduites au minimum. La vie politique et administrative du pays suit, en principe, la marche ordinaire du temps de paix, et les indispensables restrictions apportées aux libertés individuelles et aux droits politiques et civiques des populations sont strictement motivées; le droit des autorités étrangères se réduit à celui d'édicter les prescriptions nécessaires à l'entretien et à la sécurité des troupes d'occupation. Mais lorsque les armées alliées se furent installées en Rhénanie au lendemain de la signature de l'armistice, la ligne du fleuve et des têtes de pont constitua un nouveau front militaire qui, dans une certaine mesure, détachait la rive gauche de l'Empire. Aussi, tout en maintenant, en principe, l'organisation politique et administrative locale et en respectant les droits politiques et civiques des populations, le Haut-Commandement, fut habilité à exercer dans les Provinces

(7) Cf. P. Fauchille, *op. cit.*, t. II, n° 1162⁴, p. 221-2.

Rhénanes tous les droits que lui conférait normalement l'état de siège, c'est-à-dire non seulement à prescrire toutes mesures nécessaires à l'entretien, la sécurité et la dignité des troupes d'occupation, mais encore à contrôler efficacement les autorités locales, instituer dans le pays un régime exceptionnel de police restrictif des libertés individuelles, établir une surveillance rigoureuse des habitants et interdire la circulation entre les territoires occupés et l'Allemagne non occupée.

Remarquons d'ailleurs que le Règlement de La Haye de 1907, d'une part, la Convention d'armistice, d'autre part, assignaient des bornes aux entreprises de l'occupant, comportant comme sanction — au moins théorique — la dénonciation par l'Allemagne de la Convention du 11 novembre et la reprise des hostilités. Lorsqu'il s'agit d'une occupation de guerre véritable, c'est-à-dire d'une occupation reposant uniquement sur le fait de la pénétration d'une armée belligérante sur le territoire ennemi, le Règlement de La Haye constitue la seule limite existante au pouvoir de l'occupant; comme l'a montré l'occupation de la Belgique par l'armée allemande de 1914 à 1918, cette limitation est plus théorique que réelle et risque de demeurer sans sanction; car, momentanément, les autorités d'occupation peuvent impunément passer outre, et si l'occupant sort vainqueur de la guerre les exactions et les abus demeurent impunis⁽⁸⁾. Mais l'occupation de la rive gauche du Rhin pendant l'armistice était fondée non sur le simple triomphe de la force, mais sur une convention entre les puissances alliées et associées et l'Allemagne; les pouvoirs des premières et de leurs représentants se trouvaient res-

(8) Et même s'il en sort vaincu, comme l'ont montré les condamnations dérisoires prononcées contre les coupables allemands.

treints non plus seulement par le Règlement de 1907 ⁽⁹⁾, mais aussi par la Convention du 11 novembre qui en était la source et à laquelle il fallait, en premier lieu, se référer pour savoir ce qu'ils étaient.

Au reste, les principes directeurs de l'occupation des Provinces Rhénanes pendant cette période furent développés dans une Proclamation aux populations rhénanes et différentes instructions du maréchal Foch, dont la plus importante était l'Instruction 562/CR du 15 novembre 1918.

SECTION PREMIERE

ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE DE L'OCCUPATION

Au moment de la signature de l'armistice, les territoires rhénans forment quatre Provinces (Provinz) ⁽¹⁰⁾, chacune sous la dépendance d'un Etat (Land) souverain d'outre-Rhin. La plus vaste est la Province rhénane, englobant la plaine industrielle du Nord et les vallées de la Moselle et de la Sarre : c'est un fief prussien. Coblenze, le chef-lieu, est le siège du « Président supérieur » (Oberpräsident). Celui-ci, représentant du pouvoir central, nommé par lui, est assisté d'un Conseil; en outre, une Diète provinciale, siégeant à Düsseldorf, désigne un Directeur chargé d'exécuter ses décisions. De nombreux services publics ont leur siège à Cologne. La Province rhénane est divisée en districts (Bezirke) et chaque district en

(9) « Les armées alliées se conformeront aux principes posés en matière d'occupation par les Règlements de La Haye » (Instruction du maréchal Foch 562/CR du 15 novembre 1928).

(10) Plus tard, nous occupâmes la tête de pont de Kehl, située sur le territoire du grand-duché de Bade.

cercles (Kreise). A la tête du district le Gouvernement est représenté par un Président, assisté d'un Comité de district et d'un Conseil de district; le district n'a pas de budget propre. Il existe deux sortes de cercles : les cercles ruraux, divisés en cantons et administrés par un Landrat, nommé par le pouvoir central et assisté d'un Comité de cercle, qui est le principal rouage administratif et qui exécute les décisions de la diète du cercle, chargée de voter le budget et les mesures administratives locales; les cercles urbains, non divisés, ont un Conseil qui choisit un Comité. Le Palatinat, capitale Spire, où réside le Président de la Province, appartient à la Bavière. La Hesse rhénane, chef-lieu Mayence, siège du Directeur de la province et de la diète provinciale, fait partie du grand-duché de Hesse. Ces deux provinces sont divisées directement en cercles. Enfin, la petite principauté de Birkenfeld dépend du grand-duché d'Oldenbourg.

Chacun sait qu'à la suite de la Révolution de novembre 1918 le régime monarchique fut aboli à la fois dans l'Empire et dans les Etats particuliers.

§ 1^{er}. — LE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION ALLEMANDE

L'article 5 (2^e al.) de la Convention d'armistice dégageait en ces termes le principe qui devait régir l'occupation : « Les pays de la rive gauche du Rhin seront administrés *par les autorités locales, sous le contrôle* des troupes d'occupation des Alliés et des Etats-Unis ». L'Instruction 562/CR ajoutait : « Conformément aux principes posés par les Règlements de La Haye, le contrôle des administrations allemandes appartient aux généraux commandants les armées alliées, sous l'autorité suprême du Maréchal commandant en chef. »

L'occupation, comme le veut le droit international moderne, n'allait donc entraîner aucun transfert de souveraineté, par conséquent aucune modification politique ou administrative de la Rhénanie. Les pays rhénans, quoique occupés par les troupes alliées, ne cesseraient de demeurer territoire étranger et sous la souveraineté allemande. Il ne s'agissait que d'une simple occupation de garantie qui n'impliquait aucune idée d'annexion, et c'eût été outrepasser le but poursuivi que d'instaurer, de toutes pièces, un ordre nouveau dans les provinces rhénanes.

Néanmoins, il était obligé que l'occupation limitât quelque peu la souveraineté du Reich et des Etats sur les territoires rhénans, en vertu tant des principes généraux du droit international que des stipulations du Règlement de La Haye. D'une part, l'article 43 de ce Règlement déclare qu'en cas d'occupation de guerre l'autorité du pouvoir légal passe de fait aux autorités militaires, lesquelles doivent prendre toutes mesures en vue de rétablir l'ordre et la vie publics; d'autre part, la coutume internationale reconnaît aux autorités militaires le droit d'édicter toutes prescriptions destinées à pourvoir à l'entretien des troupes d'occupation et à garantir leur sécurité et leur dignité ainsi que le respect dû aux Etats qu'elles représentent.

C'est pourquoi, tout en laissant subsister l'organisation administrative allemande et fonctionner ses rouages selon les règles essentielles en vigueur, un contrôle, conformément à l'article 5 précité de la Convention, fut imposé aux pouvoirs rhénans, contrôle qui devait d'autant plus restreindre la souveraineté locale que la Proclamation du maréchal Foch affirmait : « l'autorité militaire alliée prend le commandement du pays », c'est-à-dire établissait l'état

de siège (^{10bis}). En l'occurrence, le contrôle apparaissait particulièrement indispensable, car la présence sur le sol ennemi, pour une période indéterminée mais s'annonçant relativement longue, des troupes victorieuses, le caractère stable de cette situation, l'obligation de régler les rapports des militaires avec les habitants, d'entretenir les communications, de pourvoir aux approvisionnements, allaient donner naissance à de nombreux problèmes d'ordre administratif ou économique dont la solution incombait aux autorités alliées. Nécessité était également de veiller à ce que les fonctionnaires et services allemands n'administrassent pas avec négligence ou malveillance, d'autant que la situation politique de l'Allemagne était, à ce moment, extrêmement confuse ensuite de la Révolution récente et des troubles communistes et spartakistes auxquels s'ajoutaient en Rhénanie les menées autonomistes et séparatistes. Enfin, la barrière que constituaient nos lignes d'avant-postes séparait les provinces rhénanes de leurs chefs hiérarchiques, les gouvernements d'Empire et des Etats. Pour ces multiples raisons, il était légitime de concéder à l'autorité militaire d'occupation un droit de regard sur l'administration locale.

*
**

Les territoires occupés, placés sous l'autorité suprême du maréchal Foch, furent divisés en quatre zones. Les troupes belges (général Rucquoy, Quartier Général à Aix-la-Chapelle) occupèrent la partie

(10 bis) Non pas selon les textes du droit interne des diverses nations occupantes ou de la nation occupée, mais selon les règles du droit international en matière d'occupation de guerre (section III du Règlement de La Haye de 1907 : *De l'autorité militaire sur le territoire de l'ennemi*).

Nord, d'Aix-la-Chapelle à Dusseldorf, Crefeld, etc...; l'armée britannique (général Robertson, Q. G. à Cologne) la région de Bonn et la tête de pont de Cologne; l'armée américaine (général Dikmann, puis Ligett, Q. G. à Coblenze) la tête de pont de Coblenze et la vallée de la Moselle, du Rhin à Trêves; le groupe d'armées françaises Fayolle (Q. G. à Kaiserslautern) stationnait dans le Palatinat (VIII^e armée, Q. G. à Landau), la principauté de Birkenfeld, la Prusse rhénane au sud de la ligne Trêves-Boppard, et la Hesse rhénane (X^e armée, Q. G. à Mayence) ⁽¹¹⁾. Par la suite, Bonn et Trêves devinrent zones françaises et les VIII^e et X^e armées fusionnèrent en une seule : l'armée française du Rhin.

Le maréchal Foch créa, le 14 novembre 1918, au sommet de la hiérarchie administrative, le « *Contrôle général de l'Administration des territoires rhénans* », organisé à la « Direction générale des communications et des ravitaillements aux armées », l'un des services de l'Etat-major du maréchal, à Luxembourg jusqu'en juillet 1919 et plus tard à Coblenze; il fut confié à M. Paul Tirard, maître des requêtes au Conseil d'Etat, avant la guerre collaborateur du maréchal Lyautey au Maroc comme Secrétaire général des Affaires civiles, nommé « Contrôleur général des territoires rhénans ». Comme délégué technique adjoint au maréchal, M. Tirard était chargé de l'organisation pratique de l'occupation et, dans cette fonction, était assisté d'un Comité technique interallié.

L'organisme à la tête duquel se trouvait M. Tirard avait pour mission, d'abord d'assurer l'unité de contrôle au sein des armées d'occupation, afin que les mêmes principes fussent appliqués dans les relations

(11) Général Mangin (jusqu'en octobre 1919).

avec les autorités locales et les populations; ensuite, de renseigner les gouvernements alliés sur l'état politique et économique de la rive gauche du Rhin, pour qu'ils fussent à même d'y exercer leur action de la manière la plus efficace. Le Contrôle général comprenait six services : administratif, diplomatique, économique, financier, juridique, législatif. L'esprit dans lequel il devait s'acquitter de sa tâche ressortait des dispositions suivantes de l'Instruction 562/CR : « L'autorité militaire alliée s'efforcera d'assurer la reprise de la vie locale; elle autorisera et provoquera, au plus tôt, le fonctionnement normal des écoles, des cultes, des tribunaux, des œuvres d'assistance, des hôpitaux, des hospices, des crèches, la réunion des assemblées administratives, des chambres de commerce, des conseils d'administration, etc... »

Un bureau spécial, dit des Affaires civiles, composé d'officiers spécialistes et d'interprètes, fut installé à chaque état-major d'armée; son rôle consistait à recueillir tous renseignements utiles aux autorités d'occupation, à préparer les arrêtés généraux de police et à tracer aux officiers chargés de l'administration les règles communes à appliquer. Les organes administratifs allemands étaient, en effet, surveillés dans chaque circonscription territoriale par des officiers portant le titre d' « officiers chargés de l'administration » ⁽¹²⁾, qui formaient le Corps des affaires civiles et relevaient directement et uniquement du général commandant d'armée. Ces officiers siégeaient aux chefs-lieux de provinces, de districts et de cercles (il n'y eut pas de contrôle spécial pour les petites circonscriptions, comme le canton et la commune) où ils veillaient à l'exécution des arrêtés de l'autorité militaire, prescrivaient les mesures de détail et exer-

(12) Instruction 562/CR.

çaient un contrôle permanent sur les actes des autorités allemandes. L'Instruction 562/CR disait bien qu'ils exerceraient « la direction et le contrôle » de l'administration, expression qui a pu paraître contradictoire, direction et contrôle étant deux choses différentes. Mais, si dans la X^e armée le second terme seul fut pris en considération pour qualifier les délégués du Commandement, qui étaient désignés sous le vocable de « Contrôleurs », dans la VIII^e armée on se référa au premier pour les appeler « Administrateurs », et la différence n'exista que dans les mots : l'autorité d'occupation n'administrait pas le pays, elle surveillait purement et simplement l'administration allemande.

Quoique les différents actes des fonctionnaires fussent ainsi soumis à une sorte de censure, ceux-ci étaient maintenus dans leurs emplois ⁽¹³⁾, à la condition d'exercer « consciencieusement et honnêtement » leurs fonctions; comme par le passé, ils géraient les affaires publiques et relevaient de leurs chefs hiérarchiques ayant toujours qualité pour prendre des mesures disciplinaires ou ordonner des sanctions à l'encontre de leurs subordonnés négligents ou coupables. Ces derniers pouvaient être révoqués directement par les généraux commandants d'armée, qui disposaient de la faculté soit de réclamer aux autorités locales le remplacement des fonctionnaires défaillants ou révoqués, soit de les remplacer d'autorité, soit de recourir à la réquisition de services personnels. A titre préventif toute nomination ou mutation devait être soumise à l'agrément des autorités alliées; de plus, comme il eût été facile aux gouvernants de la rive droite de nommer, aux lieu et place des fonctionnaires

(13) Instruction 562/CR.

res originaires des provinces rhénanes, des nationaux prussiens, avec instruction secrète de provoquer une agitation xénophobe, le Haut-Commandement s'opposa ⁽¹⁴⁾ à toute arrivée dans la zone d'occupation de fonctionnaires de l'Allemagne non occupée, sauf en cas de nécessité absolue. D'ailleurs, tous rapports entre les autorités administratives de la rive gauche du Rhin et les autorités supérieures de la rive droite n'étaient autorisés que dans la mesure nécessaire au fonctionnement normal des services et sous le contrôle des autorités alliées.

En matière financière, aux termes de la Convention signée à Trêves le 13 décembre 1918 ⁽¹⁵⁾ entre MM. de Lasteyrie et Tirard, pour la France, et les délégués allemands, le Reich avait pris l'engagement «... de ne pas disposer, sans accord préalable avec les alliés, de l'encaisse métallique du Trésor ou de la Reichsbank, des effets ou des avoirs sur ou à l'étranger ainsi que des valeurs mobilières étrangères appartenant au Gouvernement et aux Caisses publiques..., de ne donner, sans accord préalable avec les Alliés, aucune autorisation de sortie pour les avoirs ou les valeurs ci-dessus possédés par des particuliers ou des sociétés ⁽¹⁶⁾ ». C'est dans cet esprit que le Contrôle général se préoccupa de conserver et d'accroître les fonds publics et privés qui constituaient un gage à l'usage éventuel des Alliés. Il s'efforça d'assurer le fonctionnement régulier des services financiers et la rentrée des recettes budgétaires des diverses circonscriptions

(14) Note de service du groupe d'armées Fayolle n° 6262, en date du 21 mars 1919.

(15) Ne pas confondre avec la convention additionnelle du même jour, portant prorogation de la Convention d'armistice.

(16) Art. 1^{er} de la convention. — *Adde* art. 19, 3^e al., de la Convention d'armistice : « Pendant la durée de l'armistice, il ne sera rien distrait par l'ennemi des valeurs publiques pouvant servir aux alliés de gage pour le recouvrement des réparations ».

administratives, et soumit les budgets à son examen afin de rechercher la part des ressources afférant à des besoins locaux ou à des charges militaires et dépenses d'Empire. Il vérifiait que les impôts perçus et rentrés régulièrement ne se dirigeaient pas par delà le Rhin et exerçait un contrôle direct sur les banques où les fonds publics se trouvaient déposés, pour empêcher toute dissimulation et toute évasion.

Quant aux finances privées, les autorités d'occupation surveillaient les transferts et mouvements de fonds, titres et valeurs, notamment entre les territoires rhénans et l'Allemagne non occupée, tout en laissant au commerce et à l'industrie la liberté indispensable à leur fonctionnement normal. La sortie des territoires occupés d'espèces métalliques et de toutes valeurs et devises alliées était interdite.

§ 2. — LES ATTEINTES A LA SOUVERAINETÉ ALLEMANDE EN MATIÈRE DE LÉGISLATION ET DE RÉGLEMENTATION

Certaines restrictions importantes au droit de législation et de réglementation du Reich et des Etats ont été la conséquence, d'une part, de l'application de la législation nationale des armées étrangères ; d'autre part, du pouvoir législatif et réglementaire conféré au Commandement militaire.

La législation nationale de l'occupant devait recevoir son application, surtout en matière pénale, pour réglementer les situations où les intérêts de celui-ci seraient engagés. Quoique la Convention d'armistice n'y fit pas allusion, cela résultait des principes généraux du droit international en matière d'occupation et des dispositions des lois militaires des différents Etats ⁽¹⁷⁾ ; au surplus, la Proclamation du maréchal

(17) *Sic* art. 62 et 63 du Code de justice militaire français. V. *infra* p. 172 et 175, notes (1) et (6).

Foch ⁽¹⁸⁾ et l'Instruction 562/CR ⁽¹⁹⁾ en faisaient mention expresse.

D'autre part, il était à craindre que la loi nationale de l'occupant, vu le caractère extra-normal de la situation, ne protégât qu'insuffisamment les ressortissants alliés ; une adaptation de ses prescriptions à l'ordre nouveau était à entreprendre ⁽²⁰⁾. Il fallait aussi réglementer les rapports des autorités d'occupation avec les autorités et populations rhénanes dans la mesure où la Convention du 11 novembre n'y avait pas pourvu. Enfin, un examen et un contrôle de la législation et de la réglementation allemandes en vigueur au moment où les troupes alliées pénétrèrent en Rhénanie, ou à venir, obligés déjà si aucune incertitude n'avait régné sur l'autorité régulièrement compétente pour exercer en Allemagne le pouvoir législatif et réglementaire, l'étaient *a fortiori* dans l'état anarchique de l'Empire au lendemain de l'armistice : on ne pouvait reconnaître la validité de mesures émanant d'organes révolutionnaires ou de gouvernements instables, à bon droit soupçonnables de vouloir créer des troubles dans les provinces rhénanes en y promulguant des textes contraires à l'ordre public.

C'est pourquoi le Maréchal commandant en chef détint dans les territoires occupés, pendant toute la durée de l'armistice, le pouvoir législatif et réglemen-

(18) « Tout individu convaincu d'un crime ou d'un délit... sera traduit en Conseil de guerre. »

(19) « Les réquisitions seront... opérées conformément aux lois et règlements des armées intéressées. »

(20) Manuel français de droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre, éd. 1884, p. 91 : « Les pouvoirs de l'occupant ne sont pas strictement limités par sa loi nationale. Pour les cas non prévus, il tire de sa situation même le droit d'édicter... les prohibitions et les pénalités que les circonstances rendent nécessaires. »

taire ⁽²¹⁾. Mais non dans sa plénitude : une telle prérogative est un attribut essentiel de souveraineté ; or, l'occupation rhénane n'entraînait aucun transfert de souveraineté et ne préparait aucune annexion, et les autorités allemandes ne se trouvaient nullement dans l'impossibilité matérielle d'édicter les mesures qu'exigeait la vie du pays. En conséquence, le pouvoir législatif de l'occupant ne devait s'exercer que *dans la mesure nécessaire à la sécurité et à l'entretien des forces d'occupation et au maintien de l'ordre public*.

Ainsi limité, ce pouvoir était tout à fait légitime et conforme à la tradition. On ne peut, en effet, contester au commandant d'une armée stationnée en territoire étranger le droit de prendre toutes dispositions en vue d'assurer la sécurité de ses troupes. La doctrine allemande elle-même reconnaît que l'on doit « éviter la mise en vigueur de lois nouvelles... à moins qu'elles ne se justifient par les exigences inéluctables de la guerre qui, seules, donnent à l'occupant le droit de légiférer » ⁽²²⁾ ; et l'article 43 du Règlement de La Haye fait un devoir à l'occupant de prendre « toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics ». On ne saurait davantage admettre que la législation locale puisse, en toute liberté, porter atteinte à la sécurité de l'armée étrangère ; le droit de procéder aux discriminations nécessaires est explicitement reconnu à l'occupant par le même article 43 d'après lequel ce dernier doit respecter, « *sauf empêchement absolu*, les lois en vigueur dans le pays ».

(21) Alors qu'en droit interne les autorités administratives n'ont pas qualité pour légiférer, ni pour abroger une loi, le maréchal Foch avait pouvoir d'édicter de véritables dispositions législatives et, comme nous le verrons, d'interdire l'application, dans les territoires rhénans, des lois allemandes.

(22) *Les lois de la guerre continentale*, publication du grand Etat-major allemand.

Le maréchal délégua le pouvoir réglementaire aux généraux commandants d'armée, sauf pour les questions les plus importantes ⁽²³⁾. L'Instruction du 15 novembre prévoyait la possibilité d'accorder un pouvoir réglementaire aux commandants militaires locaux (généraux de corps d'armée et de division, gouverneurs de places, commandants d'armes) ; mais il ne fut jamais fait usage de cette faculté. Ces officiers n'eurent jamais que les pouvoirs donnés par les règlements sur le service en campagne et le service de place, et, pour le reste, n'étaient que des agents d'exécution.

La délégation des pouvoirs du maréchal Foch aux commandants d'armée résultait des dispositions suivantes de l'Instruction 562/CR : « Les généraux commandants les armées auront, sur l'étendue du territoire sous leurs ordres, les attributions des hautes autorités du pays en matière de décisions administratives ; ils prendront, en conséquence, les arrêtés qui doivent être appliqués sur l'ensemble de leur territoire... Les arrêtés concernant la police, l'ordre public ou la sécurité des armées seront pris par les commandants militaires alliés ou visés par eux, s'ils émanent des autorités allemandes ». C'était reconnaître au Commandement l'autorité suprême en matière de police administrative, ce qui n'excédait en aucune manière les pouvoirs que peut légitimement s'attribuer l'occupant car les mesures de police générale intéressent au premier chef l'ordre public et, par suite, la sécurité de l'organisme étranger. En conséquence, les généraux commandants d'armée eurent toute latitude pour réglementer, au moyen d'arrêtés

(23) Instruction 562/CR : « Toute mesure qui aurait dû faire l'objet d'un décret ou d'une loi sera soumise au Maréchal commandant en chef les armées alliées. »

de police ⁽²⁴⁾ conformes à un modèle donné par le Maréchal commandant en chef, la circulation des particuliers, la censure des journaux et des livres, les communications postales et téléphoniques, les débits de boissons, le contrôle des entrées, le droit de réunion, etc...

L'observation de ces arrêtés était sanctionnée d'une manière générale et sans qu'il fût nécessaire pour chacun de rappeler la menace et le quantum de la peine, par l'art. 5, al. 2, de l'annexe I à l'Instruction 562/CR, ainsi conçu : « Les infractions ⁽²⁵⁾ aux arrêtés pris par les Commandants de groupe d'armées ou d'armée seront sanctionnées par une peine qui pourra atteindre un an de prison et mille francs d'amende ⁽²⁶⁾ » ; ces maxima furent modifiés à la fin du mois de janvier 1919, et portés à six mois de prison et cinq mille francs d'amende. Le taux des amendes était évalué en francs, et leur montant prononcé en marks d'après le cours officiel du change le jour du jugement; on paraît de cette façon aux effets de la dépréciation de la monnaie allemande sur la charge réelle occasionnée par les peines pécuniaires ⁽²⁷⁾. Certains textes spéciaux prévoyaient, de

(24) Arrêté du général commandant la VIII^e armée, en date du 30 novembre 1918 ; arrêté du général commandant la X^e armée, en date du 1^{er} décembre 1918.

(25) Il s'agit de « contraventions » proprement dites; quand une infraction constituait un délit ou un crime elle était justiciable des Conseils de guerre qui appliquaient leur loi pénale nationale. — V. *infra*: 2^e Section, Organisation judiciaire, p. 50 et suiv.

(26) Comp. art. 471-15^o C. Pén. : « Seront punis d'amende depuis un franc jusqu'à cinq francs inclusivement : ...ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative, et ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale. » Il n'était pas question de la légalité de l'injonction dans l'article précité de l'Instruction 562/CR.

(27) Il eut été peut-être plus efficace de prononcer ces amendes en francs, le paiement ayant lieu en marks d'après le cours officiel le jour du versement.

plus, la peine accessoire de la confiscation, par exemple des objets et denrées introduits ou exportés en fraude.

Comment s'est manifestée l'intervention des autorités alliées à l'égard de la législation allemande ? Il y a lieu de distinguer entre les lois et règlements en vigueur au début de l'occupation et ceux promulgués postérieurement. Des premiers, le Haut-Commandement avait seulement à assurer et surveiller l'application. Ils étaient maintenus dans la mesure où ils se conciliaient avec les droits de l'occupant : « Les lois et règlements en vigueur au moment de l'occupation, annonçait la Proclamation du maréchal Foch, seront garantis par nous en tant qu'ils ne portent pas atteinte à nos droits et à notre sécurité. » Et l'Instruction 562/CR : « Les lois et règlements... seront respectés en tant qu'ils ne portent pas atteinte au droit de l'occupant et ne compromettent pas sa sécurité. » D'ailleurs, aucun arrêté n'a réglementé les conditions de suspension ou de modification des textes existants ; il n'y eut pas de loi allemande abrogée expressément, mais seulement tacitement par suite d'incompatibilité avec la loi de l'occupant (loi nationale ou arrêtés militaires).

Quant aux lois nouvelles, il avait été décidé, en présence du chaos politique et social qui agitait alors l'Allemagne, que seuls les lois et règlements en vigueur au moment de l'armistice seraient appliqués, à l'exclusion de toute législation à venir. C'est, en particulier, par application de ce principe, que le général Fayolle, par décision du 10 janvier 1919, s'opposa à l'exécution, en zone française, des ordonnances sur les conseils d'ouvriers, de soldats ou de paysans. Cependant, un tel système ne pouvait subsister longtemps, car, d'une part, les autorités militaires n'avaient pas compétence pour légiférer en tous do-

maines, d'autre part, certains textes correspondants à des besoins momentanés, et relatifs, par exemple, à la démobilisation, aux loyers, aux allocations, à la liquidation des pensions, etc..., avaient été promulgués régulièrement depuis l'armistice, et leur application, non seulement ne présentait aucun danger pour la sécurité de nos troupes, mais était capable d'éviter des troubles sociaux. Aussi, pour concilier le droit de souveraineté du Reich et la protection de l'ordre public et des troupes alliées, le Président du Conseil français, ministre de la guerre, conformément aux suggestions du maréchal Foch, adopta une solution transactionnelle : le Haut-Commandement eut charge, désormais, d'apprécier si les textes législatifs promulgués par le gouvernement allemand depuis l'armistice ou à promulguer dans l'avenir, étaient susceptibles de s'accorder avec la pratique de l'occupation. Les premiers temps de la mise en œuvre de cette règle, chaque armée examinait les textes et interdisait ou autorisait leur application. Cela avait le grave inconvénient d'engendrer, entre les diverses zones d'occupation, une disparité de législations incompatible avec le bon fonctionnement de l'administration ; aussi, le contrôle général créa un organisme spécial chargé de se prononcer pour tous les territoires occupés sur l'entrée en vigueur des lois nouvelles, qui ne pouvait avoir lieu qu'après visa du Commandant en chef des armées alliées (28). De cette façon, la législation fut unifiée.

En fait, les bulletins des affaires civiles publiés par chaque état-major d'armée mentionnaient de nombreux textes de lois et règlements allemands dont l'application en territoire occupé était autorisée.

(28) Lettre du maréchal Foch, n° 3053/01, en date du 27 février 1919.

SECTION II

ORGANISATION JUDICIAIRE

La présence dans les pays rhénans des armées alliées fit que se trouvèrent juxtaposées, sur ces territoires, la justice allemande et la justice militaire alliée. L'organisation judiciaire locale était conservée et, en principe, la justice civile et criminelle continuait à être rendue par les tribunaux allemands, sans modification aux règles de compétence ⁽²⁹⁾. Cependant, ce principe, qui put s'appliquer sans difficulté aux procès civils, subit en matière pénale un certain nombre d'altérations limitant d'autant la compétence des juridictions locales au profit des tribunaux militaires alliés.

Tout d'abord, et tout au moins en zone française, un contrôle de la justice allemande fut exercé par des officiers placés auprès des tribunaux régionaux : le général Mangin, commandant la X^e armée, et le général Gérard, commandant la VIII^e armée, instituèrent, le premier le 22 janvier 1910 ⁽³⁰⁾, le second le 22 février ⁽³¹⁾, un corps d'officiers spécialement chargés de la surveillance des services judiciaires.

Ensuite et surtout, les juridictions alliées eurent compétence pour assurer la répression d'un certain nombre d'infractions, soustraites aux tribunaux allemands ; compétence qui puisait son origine et sa justification dans les deux règles ci-après, reconnues par la coutume internationale et consacrées par la loi mi-

(29) « Les tribunaux continueront à rendre la justice » (Proclamation du maréchal Foch).

(30) Instruction n° 3298/AC.

(31) Note de service n° 3020/J.

litaire des différents Etats ⁽³²⁾, savoir : 1° L'armée d'occupation a le droit de déférer à ses tribunaux toute contravention à ses arrêtés, ainsi que tous crimes ou délits portant atteinte à sa sécurité ou à sa dignité ou à celle de ses membres (compétence *ratione materiae*) ; sans ce privilège les infractions dont il s'agit demeureraient impunies, par suite soit des lacunes de la législation locale, soit de la carence des autorités du pays occupé ; 2° les militaires de l'organisme étranger doivent être exclusivement justiciables, pour toutes les infractions dont ils se rendent coupables, des conseils de guerre de l'armée dont ils font partie (compétence *ratione personnae*).

C'est à la première de ces règles que se référerait l'Instruction 562/CR lorsqu'elle déclarait : « Les autorités militaires alliées pourront déférer les contrevenants aux arrêtés de police devant les tribunaux de simple police qui seront constitués s'il y a lieu et fonctionneront conformément aux usages de chaque nation alliée dans des conditions fixées par les commandants des armées alliées ». C'est pourquoi le général commandant la VIII^e armée, par une instruction du 31 janvier 1919, et le général commandant la X armée, par l'Instruction 3898/AC, du 4 février 1919, et l'Instruction 6911/E du 14 avril suivant, instituèrent en zone française des tribunaux de simple police auxquels étaient déférées les contraventions à leurs arrêtés. Aux termes d'un arrêté du maréchal Foch, en date du 12 avril, les décisions de ces juridictions pouvaient être l'objet d'un recours en grâce devant le général commandant le groupe d'armées.

Les contraventions aux arrêtés de police, au lieu de venir devant les tribunaux de simple police, étaient

(32) Sic art. 62 et 63 C. just. mil. fr. — V. *infra*, p. 172 et 175, notes (1) et (6).

portées, sur réquisition du ministère public, devant les Conseils de guerre ⁽³³⁾. Etaient *de plano* justiciables de ces tribunaux, qui appliquaient leur loi pénale nationale, tous auteurs d'infractions ou de refus d'obéir à un ordre ou arrêté de l'autorité alliée constituant un crime ou un délit d'après les lois pénales des Etats occupants ⁽³⁴⁾, et tous individus prévenus de crimes ou délits, soit contre la sécurité ou la dignité des troupes d'occupation, soit contre la personne ou les biens de leurs membres ⁽³⁵⁾. Toutefois, une décision du Président du Conseil français, du 14 février 1929, autorisa les sujets allemands condamnés par les Conseils de guerre français à subir leur peine dans les prisons locales. Il n'est pas indifférent de signaler qu'aucune condamnation capitale ne fut prononcée contre un habitant des régions occupées pour crime contre les armées.

Enfin, *ratione personnae*, étaient encore justiciables des conseils de guerre, à l'exclusion de toute juridiction allemande, les militaires des armées d'occupation pour toutes infractions dont ils se rendaient coupables ⁽³⁶⁾.

La souveraineté du Reich fut également limitée dans le domaine juridictionnel à l'égard des condamnations prononcées par les Conseils de guerre allemands contre des individus résidant en territoire occupé pour infractions d'ordre militaire. Le Maréchal commandant en chef refusa, en effet, la force exécutoire aux jugements de cette sorte ⁽³⁷⁾, sous réserve du droit pour les commandants d'armée d'expulser

(33) Instruction 562/CR.

(34) Instruction 562/CR.

(35) Al. 8 de la Proclamation. — Art. 63, C. just. mil. fr.

(36) Art. 62, C. précité.

(37) Décision n° 2678/ATR, du 20 mars 1919

les individus condamnés, si cette mesure paraissait utile à la sécurité et à l'ordre publics.

On conçoit fort bien que les armées alliées aient tout intérêt à laisser inexécutées des condamnations prononcées pour des infractions dont elles avaient pu profiter ; d'ailleurs, la décision du maréchal n'était que la sanction des dispositions de la Convention du 11 novembre qui prescrivaient (art. 6) que personne, dans les territoires rhénans, ne serait poursuivi « pour délit de participation à des mesures de guerre antérieures à la signature de l'armistice ».

Mais pour des condamnations prononcées à l'occasion de délits de droit commun il n'en allait plus de même ; les considérations précédentes n'entraient plus en jeu. Il ne pouvait non plus être question de faire intervenir les règles relatives à l'extradition, puisque les provinces rhénanes n'avaient pas cessé d'être soumises à la souveraineté allemande ; et, en refusant la force exécutoire à de telles condamnations on risquait de faire des territoires occupés un lieu d'asile pour les criminels de droit commun condamnés par les juridictions militaires allemandes. Aussi, les jugements de cette catégorie furent-ils reconnus exécutoires en pays occupés ; cependant, en raison des pouvoirs de contrôle et de police des autorités militaires alliées, l'exécution de ces condamnations fut soumise au visa préalable des commandants d'armée.

Le service juridique du Contrôle général eut, en outre, à s'occuper de la protection des biens situés en Rhénanie, appartenant à des nationaux alliés et qui avaient été mis sous séquestre par l'Allemagne pendant la guerre, ou avaient été saisis ou bloqués, ou avaient fait l'objet d'une mesure quelconque de surveillance ou d'administration. Par la convention financière de Trêves, signée le 13 décembre 1918, l'Alle-

magne avait pris l'engagement « d'examiner, d'accord avec les gouvernements alliés, les mesures à prendre pour la restitution dans le plus bref délai possible des biens séquestrés au préjudice des nationaux alliés » (art. 4). Le Reich n'ayant mis aucun empressement à l'exécution de cette clause, le maréchal Foch, par une Instruction du 3 mai 1919, prise après avis conforme du ministre français des Affaires étrangères, poursuivit d'autorité la levée des séquestres et imposa aux autorités allemandes de communiquer au Contrôle général la liste exacte de tous les biens séquestrés, saisis ou bloqués, et de prendre, en attendant la restitution de ces biens, toutes mesures de conservation utiles. Une option était laissée aux propriétaires : ils pouvaient demander soit le maintien du séquestre (l'administration en était alors surveillée par les autorités alliées), soit la restitution de leurs biens. Cette instruction, qui ne faisait qu'anticiper sur certaines dispositions du Traité de paix, permit de lever un certain nombre de séquestres dont le maintien eût été préjudiciable aux intérêts économiques alliés, et surtout français.

SECTION III

ORGANISATION ECONOMIQUE (38)

L'article 26 de la Convention d'armistice, dans le dessein de maintenir l'Allemagne, jusqu'à la paix, sous la domination de l'Entente, imposait à la puissance vaincue le « maintien du blocus des puissances alliées

(38) Voir à ce sujet dans la R. S. P. du 15 déc. 1919 ; Mohendy, La rive gauche du Rhin et la reprise du commerce avec l'ennemi d'hier.

et associées dans les conditions actuelles ». La Rhénanie était englobée dans cette mesure et allait ainsi se trouver placée, au lendemain de l'armistice, entre une double barrière : d'une part, la ligne du blocus général de l'Allemagne, d'autre part le front allié sur le Rhin et les têtes de pont, arrêtant tout trafic entre la rive droite et la rive gauche, celle-ci séparée de sa capitale, des organismes centraux de son administration, des correspondants commerciaux avec lesquels, la veille, elle traitait ses affaires.

La Rhénanie, dotée d'un réseau ferré et fluvial admirable, qui, avant la guerre, comptait parmi les régions les plus prospères de l'Empire au point de vue industriel, commercial et agricole, se trouvait, au lendemain de l'armistice, dans une situation économique des plus précaires, conséquence de la prolongation de la guerre, du blocus et de la retraite de l'armée allemande. Or, les Alliés et les Etats-Unis, ainsi qu'en témoignent les termes de l'article 26 précité, envisageaient « le ravitaillement de l'Allemagne pendant l'armistice dans la mesure reconnue nécessaire ». Il était dès lors naturel que les puissances victorieuses assurassent une vie économique prospère, entre toutes les provinces du Reich, à celles où devaient séjourner leurs armées et y vinssent en aide aux populations. Pour ce faire, il fallait organiser la reprise du commerce avec les régions occupées. Les Alliés pouvaient songer à utiliser les pays rhénans et comme marché d'importation, les habitants y manquant des objets les plus nécessaires à la vie, et comme marché d'exportation, car de nombreux stocks de marchandises se révélant de la plus grande utilité pour les Alliés au lendemain de la guerre y avaient été accumulés en prévision d'une prolongation de la lutte. Et la rive gauche du Rhin ne pouvant que difficilement se passer de certaines matières pre-

nières (du charbon surtout) de la rive droite, il y avait lieu d'autoriser l'entrée en territoire rhénan de ces produits en provenance de l'Allemagne non occupée.

Pour donner forme à ces divers projets, les gouvernements de l'Entente décidèrent, en avril 1919, de confier à une « Commission interalliée des territoires rhénans », présidée par le Contrôleur général, M. Paul Tirard, et fonctionnant à Coblenze, l'étude et la solution des problèmes économiques soulevés par l'occupation. Cet organisme prenait la suite de l'ancien Comité économique interallié installé à Luxembourg sous l'autorité du maréchal Foch. Ne comprenant que des membres civils désignés par l'Angleterre, les Etats-Unis, la Belgique et la France, il avait exclusivement comme attribution l'élaboration des mesures d'ordre économique, notifiées ensuite par le Maréchal commandant en chef aux commandants d'armée.

La Commission interalliée fut aidée dans sa tâche par la création, dans les différents centres commerciaux et industriels des pays rhénans, de « sections économiques interalliées » chargées de dresser l'inventaire des stocks de marchandises disponibles et de diriger les échanges commerciaux en accordant des autorisations de transport. Il y eut sept sections établies à Aix-la-Chapelle, Crefeld, Cologne, Trêves, Mayence, Ludwigshafen et Sarrebrück. Le gouvernement français détacha dans chacune d'elles un certain nombre d'ingénieurs civils mobilisés et d'ingénieurs du génie maritime. Chacune comprenait un groupe de techniciens dont la tâche quotidienne était la suivante :

1° tenir à jour, par des visites et des recherches continuelles, deux tableaux indiquant, le premier les produits disponibles, le second les marchandises de-

mandées dans la région, classées par variétés, qualités, prix de vente, etc. ;

2° recevoir et guider les commerçants alliés venus pour effectuer des achats ou des ventes, leur faciliter la conclusion de leurs affaires, les renseigner sur les garanties présentées par les différentes maisons, leur indiquer les marchés avantageux, les instruire des usages et des règlements commerciaux de la région, des conditions d'expédition et de transport, leur faire connaître les banques susceptibles d'effectuer le règlement de leurs marchés ;

3° conclure pour le compte des ministères ou des organes officiels des opérations d'achat ou de vente ;

4° autoriser ou interdire chacune des transactions entreprises par les Rhénans hors de leur province.

Ces sections, participant à la vie économique du pays par leur rôle de contrôle industriel et de bureau commercial, disposaient pour leur travail d'un prestige considérable dans la région et d'une connaissance parfaite de ses moindres ressources.

Auprès de la Commission, un service industriel fut confié à M. l'Ingénieur général Maugas, directeur des constructions navales à l'Arsenal de Toulon, qui groupait tous les renseignements obtenus, procédait aux études d'ensemble, correspondait avec les gouvernements alliés et donnait enfin des ordres généraux à chacune des sections. Il était en rapport journalier avec un bureau de renseignements installé à Paris qui fournissait directement les informations aux commerçants et transmettait toutes leurs demandes.

En ce qui concerne la politique économique suivie au cours de la période d'armistice, le gouvernement français, d'accord avec les gouvernements alliés, estima que « bien que le blocus (était) maintenu en droit par l'armistice sur les territoires occupés, il

(semblait) nécessaire, tout en ne perdant pas de vue le caractère ennemi des populations, d'y assurer dans certaines limites le travail et la vie économique », et qu'il « il n'(était) pas possible, dans ces conditions, d'empêcher toutes relations entre les Français et les territoires occupés ⁽³⁹⁾ ». En conséquence, le décret du 15 janvier 1919 réserva à la délégation française au Comité économique interallié de Luxembourg le droit d'accorder, dans un intérêt public, par délégation du ministre des Affaires étrangères, des dérogations à l'application du décret du 27 septembre 1914 relatif à l'interdiction de commerce avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, pour les relations avec les personnes résidant en territoires occupés. Puis les relations commerciales avec ces régions furent autorisées à partir du 6 mars 1919 ⁽⁴⁰⁾ ; les exportateurs ou importateurs résidant en pays rhénans devaient se procurer auprès du Comité économique interallié une autorisation de commerce, à présenter en même temps que les marchandises aux douanes frontières, tant à l'importation qu'à l'exportation ⁽⁴¹⁾. Cette autorisation ne pouvait dispenser des permis nécessaires à l'entrée en France ou à la sortie de France des marchandises soumises à des prohibitions encore en vigueur (décret du 20 janvier 1919). Ce régime devint plus libéral à partir du 12 mai suivant : à cette date, une décision du gouvernement français supprima, pour les importations en territoire occupé, l'obligation de demander l'autorisation de commerce, sauf

(39) Rapport de M. Clemenceau au Président de la République, en date du 15 janvier 1919, *J. O.*, lois et décrets, 1919, p. 539.

(40) Avis du ministère des Affaires étrangères, *J. O.*, lois et décrets, 6 mars 1919.

(41) Etaient dispensées de cette obligation à l'importation dans les territoires occupés les marchandises pouvant être expédiées librement sur les pays neutres voisins de l'ennemi.

pour les armes et munitions ⁽⁴²⁾ ; mais l'obligation était maintenue pour les exportations des territoires rhénans vers la France. Cette différence de traitement entre les importations et les exportations s'expliquait aisément. En raison de la dépréciation du mark qui, sans atteindre les proportions catastrophiques de l'année 1923, était déjà fort sensible, et du bas prix des produits rhénans, la fabrication nationale française aurait eu à soutenir une lutte inégale sur son propre territoire, et nos commerçants et industriels ne manquèrent pas de protester contre une telle éventualité ; la mesure précédente se proposait donc simplement de freiner la prime à l'exportation dont bénéficiait, par suite de la situation monétaire, le commerce rhénan.

Le régime commercial fut organisé, à l'intérieur des territoires occupés, par une Instruction, en date du 18 janvier 1919, émanant du Comité économique interallié. Ce document se proposait de répondre aux desiderata suivants : ne pas compromettre le blocus économique de l'Allemagne non occupée, assurer une vie économique normale aux pays rhénans et faire bénéficier le commerce allié avec ces pays d'un traitement de faveur. En conséquence, on ne tolérerait la sortie des territoires occupés vers les pays ennemis ou neutres que de la production journalière des usines dont l'écoulement était nécessaire à leur fonctionnement régulier et on réservait aux besoins des Alliés les stocks situés sur ces territoires et constituant un gage appréciable. L'importation en provenance de la rive droite, de pays ennemis ou neutres, n'était autorisée qu'en faveur des denrées alimentaires et des matières premières et objets ouvrés nécessaires à l'in-

(42) Et toujours sous réserve des permis nécessaires à la sortie de France des marchandises soumises à des prohibitions spéciales.

dustrie. L'importation en provenance des pays alliés était favorisée comme il vient d'être dit.

Toute cette réglementation économique, fondée sur le système des dérogations et autorisations de commerce, et dont les résultats se révélèrent excellents pour les provinces rhénanes, ne se concevait qu'avec le maintien du blocus général de l'Allemagne qui permettait de faire bénéficier ces territoires d'un régime de faveur. Aussi fut-elle par la suite largement desserrée après que les conditions de paix, remises le 9 mai 1919 aux délégués allemands, eurent confirmé le maintien de la Rhénanie dans l'union économique avec l'Allemagne, telle que l'avait prévue le Zollverein ⁽⁴³⁾. Tout en soumettant jusqu'à la levée du blocus (12 juillet 1919) ⁽⁴⁴⁾ les transactions économiques entre l'Allemagne occupée et l'Allemagne non occupée au régime des autorisations de transport, il fut décidé que les commerçants de la rive gauche pourraient désormais acheter à ceux de la rive droite, et les stocks rhénans s'écouler vers l'Allemagne non occupée aussi bien que vers les pays alliés.

*
**

Le gouvernement allemand s'ingénia à entraver l'action économique interalliée dans les provinces rhénanes.

Dès le mois de décembre 1918 il supprima toute

(43) Le Reich avait fait admettre à la Conférence de la Paix que son unité politique et économique lui était indispensable pour qu'il pût remplir les engagements par lui signés.

(44) Le projet de loi portant ratification du Traité de paix a été voté le 9 juillet 1919 par l'Assemblée nationale de Weimar; le 12, les gouvernements alliés et associés ayant été avisés officiellement de la ratification régulière et complète du Traité par la République allemande, décidèrent de lever le blocus de l'Allemagne le jour même.

exportation de ses produits miniers vers la rive gauche, alors que celle-ci avait un besoin pressant de combustibles et de matières premières. Le Contrôle général s'alarma. Une conférence germano-alliée fut tenue à Luxembourg, le 25 décembre, sous la présidence du maréchal Foch ; aux termes du protocole final, l'Allemagne s'obligeait à fournir aux pays de la rive gauche, à l'Alsace-Lorraine et au Luxembourg, une certaine quantité de charbon, de coke, de manganèse et de mitraille de fer. Le gouvernement de Berlin ayant mis la plus mauvaise volonté à exécuter cet accord, une nouvelle conférence se réunit à Versailles, le 7 mai 1919, où l'on abaissa la quantité des produits à fournir par le Reich, afin d'obtenir une exécution, au moins partielle, de la convention.

D'autre part, l'Allemagne, inquiète de voir les produits alliés envahir les territoires occupés par la voie que sa presse dénommait la « trouée de l'Ouest » et craignant que le commerce rhénan n'échappât à l'autorité des lois d'Empire, entreprit de contrecarrer les initiatives prises par le Haut-Commandement en matière économique et de s'opposer aux transactions entre pays alliés et provinces du Rhin, quoiqu'elles bénéficiassent de la faveur des Rhénans. Les fonctionnaires des douanes reçurent l'ordre de s'opposer à l'exécution desdites transactions, dont les auteurs furent menacés des lois allemandes qui interdisaient le commerce avec l'ennemi ⁽⁴⁵⁾. Pour établir un con-

(45) Signalons à ce propos, et dès maintenant, que la Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans rendit, le 15 juillet 1920, une ordonnance (n° 27) aux termes de laquelle aucun jugement ne pouvait être prononcé, aucune sanction administrative ou judiciaire exécutée, contre les personnes ou les maisons de commerce qui, durant l'armistice, avaient fait en Rhénanie des actes de commerce avec l'autorisation expresse ou tacite des autorités alliées, ni contre les maisons ou sociétés de banques alliées qui, durant l'armistice, avaient traité des opérations en ter-

trôle des importations en territoire occupé, le Reich, le 16 janvier 1919, subordonna l'importation de toutes marchandises à l'octroi d'une licence demandée à Berlin : le Haut-Commandement mit son veto à cette condition. Le 21 juillet suivant le gouvernement allemand prescrivit le paiement des droits de douane en or sur toutes les frontières : le Contrôle général déclara ces dispositions inapplicables en territoire occupé. Le Reich songea alors à augmenter les prix de vente pour l'étranger : des instructions secrètes furent adressées aux commerçants et industriels pour imposer des « surpris » aux étrangers ; mais c'était là une mesure d'application difficile et qui ne fut pas suivie d'exécution.

Après la mise en vigueur du Traité de paix ⁽⁴⁶⁾, la politique d'opposition et d'entrave au développement du commerce rhéno-allié, inaugurée par l'Allemagne, continua. La Haute Commission interalliée, de par ses attributions, eut à examiner si les lois des 10 janvier 1917, établissant une prohibition presque com-

ritoire occupé sans avoir obtenu l'enregistrement, la licence ou l'autorisation exigés par les lois et règlements allemands.

On comprend les motifs de cette ordonnance : pendant l'armistice, c'est-à-dire en temps de guerre, les autorités militaires alliées avaient autorisé le commerce entre les sujets alliés et les allemands des territoires occupés ; et plusieurs sociétés de banques alliées avaient créé des succursales en Rhénanie. Il eut été injuste que ces opérations, autorisées par l'état-major interallié ou faites avec son approbation implicite, eussent pu donner lieu à des poursuites et à des représailles de la part des autorités allemandes. On doit remarquer, d'ailleurs, que, dès avant la mise en vigueur du Traité de Versailles, les gouvernements alliés et le gouvernement allemand avaient procédé à des échanges de vues sur la nécessité de couvrir divers incidents survenus au cours de l'armistice et les personnes qui y avaient pris part, échanges de vues consignés dans les notes en dates des 12 juillet, 29 juillet, 7 août et 14 octobre 1919, que la Haute Commission s'est bornée à mettre en œuvre.

(46) Nous empiétons sur les événements postérieurs au 10 janvier 1920, afin de présenter la question dans son ensemble.

plète des importations et les soumettant à des demandes de licences délivrées par des bureaux créés à cet effet, 27 novembre 1919, prohibant l'exportation des produits reconnus indispensables à la vie, et 20 décembre 1919, subordonnant l'exportation de presque tous les produits allemands à l'obtention d'une licence, pouvaient recevoir exécution en territoire occupé. Dès le dépôt, au mois de janvier 1919, de la loi du 27 novembre, la France avait défendu ce point de vue que la mise en vigueur trop brusque des lois économiques allemandes en territoire occupé créerait un état de malaise et de mécontentement nuisible à l'ordre public et à la sécurité des armées ; le Haut Commissaire français protesta de son côté, le 2 mars 1920, contre l'application de la loi du 20 décembre 1919. Cependant la Haute Commission estima que les troupes d'occupation ne pouvaient avoir à souffrir de cette législation et en autorisa l'application les 6 et 27 mars 1920.

Le gouvernement allemand ne s'en tint pas là : redoutant l'influence que la France pouvait prendre commercialement en Rhénanie, il édicta, le 22 mars 1920, une ordonnance dirigée plus particulièrement contre le commerce rhénan. Ce texte poursuivait d'une façon très rigoureuse les marchandises importées en Allemagne sans licence et les soumettait à des demandes de licence rétroactives. Aucune garantie n'était donnée que les licences seraient accordées et les marchandises pour lesquelles elles seraient refusées étaient réputées saisissables au profit du Reich. La H.-C. ne put pas davantage s'opposer à cette réglementation qui ne portait pas directement atteinte à la sécurité et aux besoins des armées ⁽⁴⁷⁾. Mais le

(47) Nous ripostâmes par le décret du 23 avril 1920, limitant les importations de Rhénanie en France et pratiquant une véritable guerre de tarifs ; décret heureusement abrogé le 29 juillet suivant.

dommage causé au commerce français et rhénan fut considérable.

Dans ces conditions le Haut Commissaire français saisit de la question le ministère des Affaires étrangères, les prescriptions ci-dessus étant contraires aux articles 264 à 267 et 276 du Traité de Versailles, puisque, avec le système des licences, l'Allemagne pouvait favoriser, à son gré, telle ou telle puissance, tel ou tel ressortissant. Le gouvernement français engagea des négociations qui aboutirent à la rédaction d'une note envoyée le 22 juin à l'Allemagne par le Conseil Suprême, l'invitant à mettre sa réglementation en accord avec le Traité. Mais l'Allemagne maintint sa manière de voir ⁽⁴⁸⁾.

Cette politique de protectionnisme à outrance a incontestablement porté préjudice au Reich, en diminuant l'importance de son commerce et en paralysant le développement économique de la Rhénanie. Mais il est parvenu au but qu'il s'était assigné et qui était de maintenir les pays de la rive gauche du Rhin sous sa complète dépendance économique.

SECTION IV

CONDITION DES HABITANTS

L'attitude que doit observer une armée occupante vis-à-vis des populations est définie en ces termes par l'article 46 du Règlement de La Haye : « L'honneur et les droits de la famille, la vie des individus et la

(48) Ce régime faisait dépendre exportations et importations de l'octroi de licences délivrées par les bureaux du commerce extérieur ou par des « centrales », sortes de syndicats de fabricants. Il y eut des centrales pour les vins, les alcools, les savons, etc... Sur les instances du Haut Commissaire français auprès du Com-

propriété privée, ainsi que les convictions religieuses et l'exercice des cultes, doivent être respectés. La propriété privée ne peut pas être confisquée. » Dans cet esprit, il avait été recommandé aux autorités d'occupation d'éviter les tracasseries et les formalités inutiles à l'encontre des habitants, tout en gardant une attitude ferme et digne, et d'assurer au plus tôt la reprise de la vie locale. Cependant, si, en principe, la condition des habitants demeurait inchangée, l'occupation motiva certaines restrictions à l'exercice des droits et des libertés des Rhénans, conformément aux coutumes de la guerre et au Règlement susvisé qui confèrent à l'occupant certains pouvoirs à l'égard des habitants des territoires occupés ; il ne faut pas oublier que juridiquement l'état de guerre persistait et que, par conséquent, les armées avaient le droit de prendre les mêmes dispositions exceptionnelles que sur le territoire national pour garantir leur sécurité et assurer le respect qui leur était dû.

Les atteintes portées aux libertés individuelles et publiques provenaient des dispositions de la Convention d'armistice elle-même, de la Proclamation du maréchal Foch, de l'Instruction 562/CR et d'instructions postérieures, enfin des arrêtés de police pris par les commandants d'armée. Certaines de ces prescriptions peuvent paraître sévères ; mais il convient de remarquer qu'elles furent atténuées par des mesures bienveillantes, de plus en plus nombreuses à mesure que l'on approchait de la paix, et qu'elles n'étaient que la conséquence de l'état de siège ; en

misaire d'Empire pour les Territoires occupés, un bureau fut installé à Cologne, sous la direction du Dr Maurer, et spécialement chargé de délivrer les licences dans l'esprit le plus large ; mais cette situation ne fut que transitoire. Au bout d'un certain temps le gouvernement allemand appliqua strictement son point de vue, et Berlin fut seul chargé d'étudier toutes les questions.

tout cas, elles n'allèrent jamais au delà des bornes assignées par le droit des gens.

Nous avons déjà signalé certaines limitations aux prérogatives des populations en matière juridictionnelle.

Complétons ces indications en rappelant les termes de la Proclamation qui avertissaient les Rhénans qu'aucune incartade, ni aucun désordre, ne seraient tolérés : « Les habitants doivent s'abstenir, en parole et en action, de tout acte d'hostilité directe ou indirecte à l'égard des autorités alliées ⁽⁴⁹⁾... Tout individu convaincu d'un crime ou d'un délit, qu'il soit auteur ou complice, sera immédiatement arrêté et traduit en Conseil de guerre. Toutes infractions aux arrêtés portés à la connaissance des populations, comme tout refus d'obéir aux ordres donnés, seront sévèrement châtiés. »

En règle générale, aucune peine (sauf pendant les premières semaines de l'occupation) ne pouvait être prononcée en dehors de l'intervention d'un tribunal (Instruction 562/CR) ⁽⁵⁰⁾. Ce principe subit deux dérogations : en application de cette dernière instruction les commandants d'armée furent autorisés à prononcer « l'évacuation des contrevenants (aux arrêtés de police) et des réfractaires, ou la fermeture, provisoire ou définitive, des établissements commerciaux ou industriels » ; en vertu du Règlement de La Haye ⁽⁵¹⁾, ils pouvaient frapper les habitants d'a-

(49) Comp. *Kriegsbrauch im Landkriege*, publié par le Grand Etat-major allemand, éd. Carpentier, Paris 1904, p. 143 : « Les habitants du pays ou de la région occupée doivent aux organes gouvernementaux et administratifs de l'occupant la même obéissance qu'à leur propre gouvernement avant l'occupation ».

(50) Comp. art. 8 C. Instr. Crim.

(51) Art. 50 : « Aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations à raison de faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables. »

mendes collectives. Une instruction, du 26 mars 1919, précisa que l'amende collective pouvait être prononcée lorsque des actes d'hostilité étaient commis par des collectivités ennemies contre les troupes d'occupation ou les militaires en faisant partie, ou même par un simple individu si la collectivité était solidaire du coupable ou avait laissé commettre l'acte alors qu'elle eût pu l'empêcher. Cette instruction atténuait d'ailleurs la rigueur de ses termes en stipulant que les amendes collectives ne seraient prononcées qu'en cas d'événements graves.

Ce même document imposait une déclaration de résidence à la mairie du domicile et l'obligation de présenter une carte d'identité à toute réquisition de l'autorité militaire, à toute personne âgée de plus de douze ans domiciliée ou ayant établi sa résidence dans les territoires rhénans, avant ou après le 1^{er} août 1914. En outre, des listes d'habitants devaient être tenues à la disposition de l'occupant. Le port des armes était interdit ⁽⁵²⁾ et les habitants devaient déposer toutes les armes (y compris les armes blanches et les armes de collections utilisables) et les munitions entre les mains des autorités militaires et déclarer à ces dernières l'existence de tous les dépôts d'armes ou de munitions dont ils auraient connaissance.

Les droits des populations furent l'objet de bien d'autres réserves en matière de presse, de réunions, de police des débits de boissons et de circulation. Tout livre, journal, affiche, placard, dessin ou notice, ne pouvait être imprimé, publié ou distribué sans autorisation préalable de l'autorité militaire et sans la remise d'un exemplaire à ladite autorité au moment de sa publication. Le fait de répandre de fausses nou-

(52) Règlement de La Haye, art. 53.

velles ou des nouvelles de nature à troubler l'ordre était sévèrement puni. Le port et l'usage des appareils photographiques étaient subordonnés à l'autorisation des commandants d'armée ou de leurs délégués. Aucune réunion, ni représentation, ni manifestation d'aucune sorte ne pouvaient avoir lieu sans autorisation et sans que le programme en eût été approuvé. Les élections aux Assemblées législatives des Etats et à l'Assemblée Constituante d'Empire avaient été autorisées par le Maréchal commandant en chef et se déroulèrent régulièrement ; mais les assemblées provinciales et locales ne pouvaient se réunir qu'avec l'autorisation du Haut-Commandement et à condition de lui soumettre préalablement leurs ordres du jour. Tout attroupement était interdit. De même la circulation et la vente d'alcool ou de boissons alcooliques étaient prohibées (exception faite pour les alcools à destination industrielle ou pharmaceutique) ; les débits de boissons ne pouvaient être ouverts qu'à de certaines heures, qui variaient suivant qu'il s'agissait de la population civile ou des militaires, et aucune nouvelle autorisation d'ouverture de débit ne pouvait être accordée. Toute circulation de jour ou de nuit, à pied ou à l'aide d'un véhicule quelconque (automobile, voiture, bicyclette, etc...), soit à l'intérieur des territoires occupés, soit entre ces territoires et les pays neutres ou alliés, était minutieusement réglementée ; toute circulation était, en principe, arrêtée entre l'Allemagne occupée et l'Allemagne non occupée ⁽⁵³⁾. Enfin, une surveillance très sévère s'exerçait sur les communications postales, téléphoniques et télégraphiques, dont le régime était déterminé par le § V de la note annexe n° 2 à la Convention d'armis-

(53) Art. 8 et suiv. de l'arrêté annexé à l'Instruction 562/CR; Inst. 3562/CR, en date du 21 janvier 1919, etc...

tice ⁽⁵⁴⁾ : le Commandant en chef des armées alliées occupait le réseau militairement, en assurait la direction et faisait dans le personnel tous les remplacements et mutations qu'il jugeait utiles ; toutes les lignes et tous les postes de T. S. F. fixes étaient passés aux armées alliées avec tout le personnel et tout leur matériel et approvisionnement et les plans du réseau ⁽⁵⁵⁾.

SECTION V

REQUISITIONS ET FRAIS D'OCCUPATION

Le principe, en ce domaine, fut posé par l'article 9 de la Convention d'armistice qui mettait l'entretien des troupes d'occupation des pays du Rhin (non compris l'Alsace-Lorraine) à la charge du gouvernement allemand. Deux documents postérieurs détaillèrent quelles dépenses incombait, de ce chef, à l'Allemagne : une résolution de la Commission interalliée permanente d'armistice ⁽⁵⁶⁾, en date du 9 janvier 1919, et l'Instruction du Maréchal commandant en chef, n° 4359/ATB, du 13 avril 1919. Le premier texte était extrêmement compréhensif ; il englobait comme dépenses d'entretien des troupes d'occupation pen-

(54) Complétée par l'Instruction 917/CR, du 27 novembre 1918; l'arrêté 5758/CR, du 20 mars 1919; l'arrêté 6107/CR, du 25 mars 1919, etc...

(55) Des dispositions identiques, contenues également dans la note annexe n° 2, s'appliquaient aux autres voies de communications : voies ferrées, voies navigables, routes.

(56) Cette Commission avait été instituée par l'art. 34 de la Convention du 11 novembre, ainsi conçu : « Pour assurer dans les meilleures conditions l'exécution de la présente Convention le principe d'une commission d'armistice internationale permanente est admis. Cette commission fonctionnera sous la haute autorité du Commandant en chef militaire et naval des armées alliées. »

dant l'armistice « toutes dépenses qu'(imposait) aux gouvernements alliés la vie journalière des troupes occupantes, ainsi que toutes celles qu'(entraînait) pour eux l'obligation de maintenir constamment ces troupes à leur effectif fixé et dans un état qui (permet) à tout moment de résister à une agression et de reprendre immédiatement les hostilités », c'est-à-dire « celles afférentes à l'alimentation du personnel et des animaux, à leur logement et à leur cantonnement, celles occasionnées par la solde et ses accessoires, les traitements et salaires, le couchage, le chauffage et l'éclairage, l'habillement, l'équipement et le harnachement, l'armement et le matériel roulant, l'aéronautique, le traitement des malades et blessés, le service sanitaire et celui de la remonte, le service des transports de toute nature (voies ferrées, maritimes ou fluviales, camions automobiles, etc...), celui des communications et des correspondances, et, d'une manière générale, les dépenses de tous les services administratifs ou techniques dont le fonctionnement (était) nécessaire à l'instruction des troupes et au maintien de leurs effectifs et de leur puissance militaire ». On voit par cette énumération que toutes les dépenses d'occupation, pendant l'armistice, devaient être intégralement et sans exception supportées par le gouvernement allemand.

L'Instruction 4359/ATB traitait des dommages et dégâts causés par les troupes alliées aux personnes ou aux biens des particuliers. En principe, les dommages et dégâts causés par les troupes d'occupation en territoire rhénan (par exemple, les dégâts normaux de cantonnement, les dégâts aux propriétés résultant de manœuvres, d'installations de bivouacs, de créations de champ de tir) rentraient dans la catégorie des dépenses d'entretien à supporter par l'Allemagne. Cependant, si ces dommages et dégâts étaient la consé-

quence d'une négligence grave, d'une faute lourde ou d'un acte délictueux de l'occupant, ils restaient à la charge de ce dernier. Lorsqu'il y avait doute sur la catégorie dans laquelle rentrait le dommage, la constatation et l'évaluation de ce dommage devaient être faites d'accord entre les autorités militaires intéressées et un représentant des autorités locales allemandes.

Quant au droit de réquisition, l'article 9 de la Convention d'armistice disposait qu'il serait « exercé par les armées des alliés et des Etats-Unis dans tous les territoires occupés, sauf règlement de compte avec qui de droit » ⁽⁵⁷⁾. Mais la Convention était muette sur les modalités de ce règlement. L'Instruction du 15 novembre prescrit qu'un reçu serait délivré à chaque prestataire, indiquant les prestations fournies, mais sans indication de prix. Deux questions alors se posaient : celle de l'estimation des prestations, celle du paiement du prix aux habitants. Les autorités alliées arrêterent que l'estimation des prix serait faite par des commissions d'évaluation locales, établies dans chaque zone d'occupation et présidées par un délégué militaire. Pour le paiement le Maréchal commandant en chef laissa le choix aux différentes armées d'occupation entre deux procédés ⁽⁵⁸⁾, qui furent pratiqués

(57) Comp. art. 52 du Règlement de La Haye : « Des réquisitions en nature et des services ne pourront être réclamées des communes ou des habitants que pour les besoins de l'armée d'occupation. Elles seront en rapport avec les ressources du pays et de telle nature qu'elles n'impliquent pas pour les populations de prendre part aux opérations de guerre contre leur patrie. — Ces réquisitions et ces services ne seront réclamés qu'avec l'autorisation du commandant dans la localité occupée. — Les prestations en nature seront, autant que possible, payées au comptant; sinon elles seront constatées par des reçus, et le paiement des sommes dues sera effectué le plus tôt possible. » — *Addé* loi du 3 juillet 1877, relative aux réquisitions militaires.

(58) Dépêche n° 5953/CR, du 23 mars 1919.

l'un et l'autre. L'armée britannique fit payer le prix des prestations directement par le gouvernement allemand aux prestataires ; cette solution ne s'harmonisait pas très exactement avec les dispositions précitées du Règlement de La Haye qui prévoient que le paiement doit avoir lieu autant que possible au comptant. Aussi les armées belge, américaine et française préférèrent régler elles-mêmes les réquisitions aux sujets allemands, sauf à se faire rembourser par le Reich ⁽⁵⁹⁾.

Conclusion

Si l'on se propose maintenant de prononcer un jugement d'ensemble sur le régime d'occupation des territoires rhénans pendant l'armistice, on peut affirmer que le Haut-Commandement et le Contrôle général exercèrent une action modérée, constamment inspirée par le souci de ne pas s'écarter tant du Règlement de La Haye et du droit de la guerre que des coutumes internationales et de respecter scrupuleusement les clauses de la Convention d'armistice du 11 novembre 1918. Certes, des exceptions, parfois d'importance, furent introduites dans le libre exercice soit du droit de souveraineté et d'administration du Reich et des Etats, soit des droits civiques et politiques et des libertés individuelles des populations rhénanes. Elles étaient la conséquence inéluctable de l'état de siège et toutes autorisées par les principes généraux du droit international et justifiées par la

(59) Lettre, en date du 23 mars 1919, du Maréchal commandant en chef au président de la Commission interalliée permanente d'armistice.

nécessité d'assurer la sécurité et l'entretien des troupes d'occupation et de maintenir l'ordre public. A ce dernier point de vue, il apparaît que les Rhénans ont eu tout lieu de se féliciter de l'intervention des autorités alliées qui les préserva des troubles sociaux d'inspiration bolcheviste qui sévissaient de l'autre côté du Rhin ; ils bénéficièrent également d'un régime économique avantageux, alors que l'Allemagne non occupée resta placée, au moins jusqu'en juillet 1919, sous le régime du blocus.

Les autorités d'occupation firent toujours preuve, pendant la période dont il s'agit, de la plus grande clémence envers les habitants, malgré tout ce qu'a pu prétendre la presse allemande. Les troupes, elles, eurent une conduite digne de tous éloges et évitèrent, comme il leur avait été recommandé, les querelles et les vexations. Les interventions directes dans l'administration des territoires rhénans prirent forme de collaboration et non de conflits. Un très petit nombre de fonctionnaires furent révoqués et remplacés ; les premières rigueurs de l'état de siège s'adoucirent dès que les armées furent installées et que le pays se montrât paisible ; car, il faut le reconnaître, malgré certaines campagnes d'agitation et les invites de quelques agents de Berlin, la population sut observer une sage réserve, ce qui permit aux provinces rhénanes, grâce au régime commercial établi par les Alliés, de ne pas voir leur activité économique périlcliter.

En bref, le régime de l'occupation interalliée des territoires rhénans pendant l'armistice fut aussi libéral qu'il se pouvait.

Ainsi se manifeste le contraste, maintes fois signalé, entre ce régime et l'état d'injustice et de violence instauré par les Allemands en Belgique et en France occupées pendant la Grande Guerre.

*
**

La mise en vigueur du Traité de paix devait modifier profondément le régime de l'occupation. Désormais, l'administration des provinces allait être directement rattachée à celle des Etats dont elles dépendaient, et les gouvernements de la rive droite devaient se trouver dans la possibilité d'ordonner à leur gré les mouvements financiers et commerciaux.

Avant d'étudier ce nouveau statut, il nous faut exposer dans quelles conditions il prit naissance.

DEUXIEME PARTIE

Les négociations à la Conférence de la Paix
relatives à la Rhénanie

(Janvier 1919 - Juin 1919)

CHAPITRE PREMIER

Le Statut politique de la Rhénanie

Le système de garanties établi par la Convention d'armistice, à savoir l'occupation de la rive gauche du Rhin et des têtes de pont de la rive droite, était, de par son origine et son but, provisoire et destiné à prendre fin dès la mise en vigueur du Traité de paix. La Conférence de Paris avait, en conséquence, à élaborer un ensemble de sûretés qui serait, lui, définitif et consacré par le Traité ; toute liberté lui était reconnue pour déterminer la nature juridique du gage à exiger de l'Allemagne.

Des divergences de vues profondes se manifestèrent à ce sujet, de janvier à juin 1919, entre les représentants des puissances alliées et associées, et sur le principe même d'une continuation de l'occupation et sur le régime politique futur de la Rhénanie. En fait, c'était toute la question traditionnelle de la politique française sur le Rhin qui était en cause. Il importe tout d'abord de proclamer hautement qu'il n'a jamais été dans la pensée du gouvernement français d'annexer les pays rhénans ; c'eût été violer les principes de droit dont ce gouvernement s'était constamment prévalu, et les négociateurs du Traité de paix avaient le scrupule de ne pas créer une « nouvelle question d'Alsace-Lorraine ». Les témoignages abondent ; bornons-nous à quelques citations pertinentes : « que

dans les territoires compris entre la ligne de 1814 et la frontière hollandaise, la France, tout en repoussant une politique d'annexion par contrainte... ⁽¹⁾ » ; « personne n'a demandé l'annexion des provinces rhénanes ⁽²⁾ » ; « il ne s'agit pas, en effet, d'annexer la rive gauche du Rhin ⁽³⁾ » ; « la France ne veut pas annexer la rive gauche du Rhin ⁽⁴⁾ » ; « jamais, à aucun moment, ni le gouvernement, ni le Parlement français n'ont envisagé l'annexion pure et simple de la rive gauche du Rhin ⁽⁵⁾ ». Tout cela est probant ⁽⁶⁾.

Mais la question de l'annexion éliminée, bien d'autres appelaient une solution. Un paiement d'indemnité pour réparations des dommages (et non d'indemnité de guerre) allait être imposé à l'Allemagne et, en raison de son chiffre très élevé, échelonné sur plusieurs années. On admettait que la seule garantie possible de l'exécution de ces paiements était de même nature que celle employée par Bismark en

(1) Commission des Affaires étrangères de la Chambre des députés, délibération du 2 décembre 1918

(2) Louis Barthou, *Le Traité de paix*, p. 151.

(3) Note du maréchal Foch, en date du 10 janvier 1919, Tardieu, *op. cit.*, p. 163.

(4) Mémoire du gouvernement français du 25 février 1919, Tardieu, *id.*, p. 181.

(5) Léon Bourgeois, Rapport sur le Traité de Versailles, *J. O.*, Doc. parlem. Sénat, annexe n° 562, séance du 3 octobre 1919.

(6) L'équité oblige cependant à reconnaître que certains hommes politiques ou publicistes ne renonçaient pas à l'annexion de la rive gauche du Rhin. M. Briand, Président du Conseil et ministre des Affaires étrangères, le signalait déjà en 1917 : « De bons esprits en France, attachés aux plus vieilles traditions de notre politique nationale, la revendiquent (la rive gauche du Rhin) comme l'héritage perdu de la Révolution française, nécessaire pour former ce que Richelieu appelait notre « pré carré... » (Instruction du 12 janvier 1917 à M. Paul Cambon, ambassadeur à Londres). Voir dans le même sens : Franck Chauveau : *La Paix et la frontière du Rhin* (1915). Onésime Reclus : *Le Rhin français. Annexion de la rive gauche : sa moralité ; sa nécessité ; ses avantages*. Jules d'Auriac : *La rive gauche du Rhin* (R. P. P., avril 1919, p. 145).

1871 pour le paiement de l'indemnité de guerre (et non de réparations) auquel la France fut alors assujettie, c'est-à-dire l'occupation d'une partie de l'Allemagne, la Rhénanie, jusqu'au versement des sommes exigées. La France voulait ensuite, et surtout, sa sécurité ; il était indispensable que nous nous munissions de garanties stratégiques et militaires contre l'éventualité d'une nouvelle agression allemande, au moins jusqu'à complète exécution des clauses de désarmement auxquelles allait également souscrire le Reich.

A ce dernier point de vue, beaucoup désiraient le recul de la frontière militaire à la frontière naturelle, c'est-à-dire au Rhin. Il convient d'observer que cette conception est distincte de l'idée d'occupation et que la frontière militaire peut parfaitement différer de la frontière politique, car il n'y a pas obligatoirement coïncidence entre les frontières politique, douanière ou militaire. Les partisans de cette thèse (7), tout en reconnaissant que la ligne de défense constituée par un fleuve n'est pas forcément un obstacle infranchissable, présentaient à son appui un certain nombre d'arguments sérieux : d'abord, avec les frontières de 1814, 1815 ou 1871, l'Allemagne, disaient-ils, dispose sur la rive gauche du Rhin, desservie par un admirable réseau de voies ferrées, d'une excellente base de concentration ; si la frontière militaire de l'Allemagne était reportée au Rhin, cet avantage disparaîtrait et les lignes d'invasion dirigées vers la Belgique et la France, s'écartant l'une de l'autre, l'éloigneraient vers l'Est. Cette frontière naturelle est, en effet, beaucoup plus éloignée de Paris que les frontières politiques précédentes, et Paris a toujours été le point de mire des attaques allemandes. Enfin, le Rhin lui-

(7) Général Bourgeois : Le Rhin, frontière militaire. — Commandant X : La frontière militaire de la France.

même est un obstacle avec lequel on doit compter :
« Par sa direction Sud-Nord, perpendiculaire aux lignes d'invasion, par le volume de ses eaux et la rapidité de son cours, ainsi que par la largeur de son lit, il est une des barrières les plus difficiles à franchir, même pour les armées modernes ⁽⁸⁾. »

Le maréchal Foch a présenté ses conceptions sur les garanties que la France était en droit de revendiquer en pays rhénans dans deux notes écrites à un mois et demi d'intervalle. La première, adressée à M. Clemenceau, est du 27 novembre 1918 ; le maréchal y exposait les conditions qu'il estimait indispensables « pour avoir une paix assurée vis-à-vis d'une Allemagne animée jusqu'à présent d'un désir incontestable de conquête, au mépris des traités les mieux établis ». Ces conditions, qui consistaient essentiellement à « fixer au Rhin la frontière occidentale de l'Allemagne et à faire rentrer la population de la rive gauche dans le système militaire occidental ⁽⁹⁾ », étaient les suivantes :

1° Une frontière naturelle, le Rhin, dont les places seront tenues sur la rive gauche par les contingents alliés;

2° L'organisation militaire, à charge égale pour tous les pays à l'ouest du Rhin, avec l'appui éventuel de la Grande-Bretagne.

Ces conditions impliquaient entre la France, l'Angleterre et la Belgique un accord préalable pour :

a) Fixer la frontière des pays allemands laissés entièrement indépendants sur la rive droite du Rhin;

b) Maintenir l'occupation des têtes de pont de la rive droite jusqu'à satisfaction complète des conditions de paix ⁽¹⁰⁾.

(8) Général Bourgeois, *op. cit.*, p. 352.

(9) Tardieu, *op. cit.*, p. 162.

(10) L. Barthou, *op. cit.*, p. 147.

Le maréchal ajoutait :

Sur la rive gauche du Rhin il ne peut y avoir d'Etats neutres. Toutes les populations de cette rive doivent être en état de prendre les armes pour faire face au péril allemand (11).

La seconde note, du 10 janvier 1919, remise aux Généraux en chef des armées alliés, complétait et développait les idées contenues dans la première, en les amendant, toutefois, dans un sens plus libéral :

Dorénavant, écrivait le maréchal, le Rhin devra être la frontière militaire occidentale des peuples allemands; l'Allemagne devra être privée de toute entrée et de toute place d'armes, c'est-à-dire de toute souveraineté territoriale sur la rive gauche de ce fleuve.

Le Rhin, frontière militaire indispensable au maintien de la paix que poursuit la coalition, ne constitue aucun profit territorial pour aucun pays. *Il ne s'agit pas en effet d'annexer la rive gauche du Rhin*, d'augmenter le territoire de la France ou de la Belgique et de le protéger contre une revendication allemande, mais bien de tenir au Rhin la barrière commune de sécurité nécessaire à la Société des Nations démocratiques. Il ne s'agit pas de confier à une seule puissance la garde de cette barrière commune, mais bien d'assurer par le concours soit moral, soit matériel de toutes les puissances démocratiques, la défense de leur existence et de leur avenir...

Bien entendu, il appartiendra au traité de paix de fixer le statut des populations de la rive gauche du Rhin non comprises dans les frontières françaises ou belges.

Mais cette organisation quelle qu'elle soit devra tenir compte de la nécessité militaire exposée ci-dessus et, par suite :

1° Interdire totalement à l'Allemagne l'accès militaire et la propagande politique dans les pays rhénans de la rive gau-

(11) Ceci « c'était une solution maxima d'annexion déguisée que jamais le gouvernement n'avait fait sienne. Mais le maréchal lui-même l'avait très vite abandonnée. » Tardieu, *op. cit.*, p. 214.

che, peut-être même couvrir ces pays par une zone de neutralisation sur la rive droite.

2° Assurer l'occupation militaire des pays rhénans de la rive gauche par des forces alliées.

3° Garantir aux pays rhénans de la rive gauche les débouchés nécessaires à leur activité économique, en les associant aux autres Etats occidentaux par un régime douanier commun.

A ces conditions et conformément au principe admis par tous de la liberté des peuples, on peut concevoir la constitution sur la rive gauche du Rhin d'Etats nouveaux autonomes s'administrant eux-mêmes sous les réserves développées ci-dessus, constitution qui, avec l'aide d'une frontière naturelle solide, le Rhin, sera seule capable d'assurer la paix à l'occident de l'Europe (12).

En somme, les trois idées fondamentales dont le maréchal Foch préconisait la réalisation étaient : la fixation au Rhin de la frontière militaire occidentale de l'Allemagne, l'occupation militaire interalliée et l'autonomie politique et administrative de la rive gauche.

La Commission des Affaires étrangères de la Chambre des députés avait également conclu, dans sa délibération du 2 décembre 1918 (13), au recul au Rhin de la frontière militaire allemande.

M. Clemenceau fit siennes les conclusions du maréchal et décida de les soutenir devant le Conseil des Quatre ; il chargea M. André Tardieu de rédiger un mémoire pour « renforcer la thèse d'arguments historiques et politiques, en même temps que répondre aux inquiétudes et suggestions contraires qu'elle semblait avoir éveillées ». L'argumentation serrée de ce

(12) Tardieu, *op. cit.*, p. 163.

(13) Barthou, *op. cit.*, p. 140.

mémoire, en date du 25 février 1919 ⁽¹⁴⁾, aboutissait aux conclusions suivantes :

La sécurité commune des démocraties occidentales et d'outre-mer exige que l'Allemagne ne puisse recommencer les attaques brusquées de 1870 et 1914. Pour supprimer une telle possibilité, il faut interdire aux forces militaires du Reich l'accès de la rive gauche du Rhin et fixer à ce fleuve sa frontière occidentale ⁽¹⁵⁾. Pour lui interdire cet accès, les ponts du fleuve doivent être occupés, sans terme défini ⁽¹⁶⁾, par une force interalliée. Ces mesures ne doivent entraîner au profit d'aucune puissance aucune annexion de territoire. « Sur les modalités d'application, le gouvernement français est prêt à prendre l'avis de ses alliés, afin d'assurer dans les conditions les plus favorables le régime national, politique et économique de la région dont il demande que l'accès soit interdit à l'Allemagne. »

La destruction des voies ferrées stratégiques de la rive gauche, le démantèlement des villes fortifiées,

(14) « Mémoire du gouvernement français sur la fixation au Rhin de la frontière occidentale de l'Allemagne et l'occupation interalliée des ponts du fleuve » (texte *in extenso* dans Tardieu, *op. cit.*, p. 165).

(15) M. Briand écrivait déjà à M. Paul Cambon, le 12 janvier 1917 : « ..Ce qui importe... c'est de créer un état de choses qui soit une garantie pour l'Europe autant que pour nous, et qui fasse couverture devant nos territoires. A nos yeux, l'Allemagne ne doit plus avoir qu'un pied au-delà du Rhin. L'organisation de ces territoires, leur neutralité, leur occupation provisoire, sont à envisager dans des échanges de vues entre les Alliés... »

(16) La réponse du gouvernement français, en date du 29 juillet 1919, à la Commission de la Chambre des Députés, chargée d'examiner le projet de loi portant approbation du Traité de paix déclarait : « En ce qui concerne la durée, il convient de remarquer que, si le mémoire du 25 février ne fixait pas de limite définie à la durée de l'occupation, il la présentait cependant comme temporaire... On remarquera, d'autre part, que le maréchal Foch, dans son exposé final du 6 mai, n'a pas demandé non plus l'occupation définitive. Il a dit : « Quand on trouvera qu'on est payé ou qu'on a des garanties suffisantes, on n'aura plus qu'à retirer les troupes et à partir. »

seraient impossibles ou inopérants. Les garanties résultant soit de la limitation des forces militaires de l'Allemagne, soit de la Ligue des Nations, sont actuellement insuffisantes. « La garantie précédente d'ordre physique n'est pas destinée à suppléer l'autre — celle qui viendra de la Ligue — mais à lui donner le temps de jouer avant qu'il soit trop tard. »

M. André Tardieu, dans une note annexe, préconisait pour la Rhénanie un gouvernement indépendant sous la protection de la Société des Nations : « l'indépendance de la Rhénanie et son occupation par les forces alliées, dit-il dans son livre « La Paix », nous apparaissaient, en un mot, comme possibles politiquement et possibles économiquement » ; l'autonomie aurait été insuffisante.

Le système de garanties élaboré par le maréchal Foch et le gouvernement français souleva les plus vives objections de la part de l'Angleterre et des Etats-Unis qui, à la Conférence de la Paix, s'affirmèrent opposés à l'occupation interalliée ou par la France seule, quels qu'en fussent le mode et la durée, des têtes de pont et de la rive gauche du Rhin, ainsi qu'à l'indépendance de celle-ci. Ces puissances nous objectaient que le désarmement de l'Allemagne, la démilitarisation de la rive gauche du Rhin et la mise en œuvre du Pacte des Nations constitueraient des garanties suffisantes. M. Tardieu avait montré, dans son mémoire du 25 février, qu'il n'en était rien.

MM. Wilson et Lloyd George proposèrent, le 14 mars, une solution compensatrice, ou qu'ils estimaient telle : pas d'occupation, ni d'indépendance de la rive gauche, mais entre la France et les Etats-Unis, d'une part, la France et la Grande-Bretagne, d'autre part, un double traité de garantie militaire immédiate contre toute agression non provoquée de l'Allemagne. Cette garantie nous était offerte « en échange de l'oc-

cupation et de l'indépendance de la rive gauche ». Or, répondit le gouvernement français, « nous refusons la substitution. Nous saluons avec la plus sincère appréciation de son prix l'engagement qu'on nous offre et nous désirons nous l'assurer, mais à la condition formelle que s'y joigne la plus grande partie des autres garanties demandées par nous — et d'abord l'occupation ⁽¹⁷⁾ ». Devant l'opposition anglaise et américaine à l'occupation permanente, la note du 17 mars du gouvernement français demanda une occupation de trente ans, correspondant au laps de temps envisagé pour l'exécution des clauses du Traité. Finalement, après d'âpres et multiples discussions, le 20 avril, M. Wilson, puis le 22, M. Lloyd George, acceptèrent une occupation interalliée de quinze années de la rive gauche et des têtes de ponts, avec évacuation par zones de cinq ans en cinq ans, et droit de prolongation et de réoccupation en cas d'insuffisance de garanties contre une agression non provoquée de l'Allemagne ou de non exécution du Traité par cette puissance.

M. Clemenceau consentit plus tard, le 13 juin, dans une déclaration signée des quatre chefs de gouvernement, à l'évacuation anticipée, avant l'expiration du délai de quinze ans, au cas où l'Allemagne donnerait « des preuves certaines de bonne volonté et des garanties suffisantes », évacuation ne pouvant résulter que de l'accord de tous les Alliés et, par conséquent, subordonnée au consentement de la France.

L'occupation telle que nous venons d'en donner l'idée, le désarmement de l'Allemagne, la démilitarisation de la rive gauche du Rhin et d'une bande, d'une largeur de 50 kilomètres, sur la rive droite ⁽¹⁸⁾,

(17) Tardieu, *op. cit.*, p. 197.

(18) Ce qui fixe à 50 km. à l'est du Rhin la frontière militaire occidentale de l'Allemagne.

le contrôle interallié du désarmement allemand, le Pacte et le droit d'investigation de la Société des Nations, voilà quelles étaient les garanties qui allaient être inscrites au profit de l'Entente dans le Traité. Recevant « en échange » deux traités de garantie, nous renoncions à l'occupation pour une durée non définie des têtes de pont et à l'indépendance de la Rhénanie : ce pays restait rattaché à l'Empire et gardait le même statut politique qu'auparavant ⁽¹⁹⁾. Remarquons que les traités en question, signés à Versailles le 28 juin 1919, n'ont jamais reçu force exécutoire.

(19) Voir, à la suite du Rapport de M. Léon Bourgeois, Annexe II : « Question posée par la Commission. Comment le gouvernement concilie-t-il son option en faveur des traités de garantie avec les arguments d'ordre militaire, diplomatique, économique, national et international qui se trouvent dans le mémoire du gouvernement du 25 février 1919 sur la rive gauche du Rhin ? Réponse faite par le gouvernement, le 29 juillet 1919, aux questions posées sur le mémoire du 25 février 1919 par la Commission de la Chambre des députés. » — M. Tardieu a résumé, devant la Chambre des députés, le 2 septembre 1919, en termes lumineux, l'option qui s'offrait alors aux négociateurs français : « La question qui se pose à vous après s'être posée à nous, dit-il, est aussi simple qu'elle est grave. Elle se pose dans une seule formule que je vais mettre devant vos yeux et sur laquelle, de même que le gouvernement a décidé, vous aurez, dans quelques jours, à décider aussi. Cette question, la voici : laquelle des deux solutions suivantes valait le mieux pour la France ? Ou bien l'occupation d'une rive gauche du Rhin séparée de l'Allemagne pour une durée non définie, mais avec nos seuls moyens, mais sous notre propre responsabilité, mais dans une position d'isolement politique et militaire en face d'un pays toujours plus peuplé que le nôtre, mais aussi sans droit contractuel de vérifier ce qui se passait en Allemagne au point de vue militaire, mais enfin et surtout malgré les objections formelles de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis ; ou bien l'occupation de cette même rive gauche qui demeure allemande dans les conditions que définit le traité, mais avec le droit de prolonger l'occupation et de réoccuper, mais aussi avec la destruction des forteresses rhénanes et la neutralisation de la rive gauche et de 50 kilomètres sur la rive droite, mais aussi avec le droit d'investigation, mais aussi avec la participation de nos alliés à l'occupation rhénane, mais enfin et surtout avec l'engagement d'aide militaire immédiate de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis ? »

toire ; les Etats-Unis, par suite de l'opposition du Sénat, n'ont pas ratifié le traité franco-américain, et la Grande-Bretagne s'est déclarée dégagée de toute obligation en vertu de l'article 2 du traité franco-anglais stipulant que ce traité n'entrerait en vigueur que lorsque l'acte franco-américain serait ratifié. La garantie qui devait provenir de ces traités est donc inexistante. Combien étaient justifiées les appréhensions du gouvernement français en ce domaine !

CHAPITRE II

Le Traité de Versailles et la Rhénanie

Après avoir tracé les grandes lignes de l'ensemble de garanties issu des délibérations de la Conférence de la Paix, et avant d'entrer dans le vif de notre sujet, force est de nous arrêter quelques instants sur les clauses du Traité de Versailles qui ont fondé le régime nouveau de la Rhénanie.

Les articles 42 et 43 dudit Traité contreignent le Reich à la démilitarisation ⁽¹⁾ permanente de la rive gauche du Rhin et d'une bande de 50 kilomètres sur la rive droite. Ils sont ainsi conçus :

Art. 42 : « Il est interdit à l'Allemagne de maintenir ou de construire des fortifications soit sur la rive gauche du Rhin, soit sur la rive droite à l'Ouest d'une ligne tracée à 50 kilomètres à l'Est de ce fleuve. »

Art. 43 : « Sont également interdits, dans la zone définie à l'article 42, l'entretien ou le rassemblement de forces armées, soit à titre permanent, soit à titre temporaire, aussi bien que toutes manœuvres militaires de quelque nature qu'elles soient et le maintien de toute facilité matérielle de mobilisation. »

(1) Nous préférons le terme de « démilitarisation » à celui de « neutralisation » souvent employé. La démilitarisation est une obligation souscrite par l'Allemagne et de caractère unilatéral ; elle n'a pas empêché l'occupation et n'empêcherait pas une réoccupation. La neutralisation aurait eu, au contraire, un caractère universel et aurait empêché la présence de quelque troupe que ce fût dans toute l'étendue de la zone neutre ou neutralisée.

La sanction de l'exécution de ces prescriptions ⁽²⁾ consiste en ce que, si l'Allemagne y contrevient, elle sera réputée commettre un acte hostile à l'égard des Etats signataires (art. 44).

Les articles 42 et 43, ainsi que ceux relatifs au désarmement, enlèvent au Reich un des principaux attributs de l'Etat souverain : le droit d'entretenir des forces armées et de s'en servir.

L'article 428 imposait à l'Allemagne l'occupation « par les troupes des puissances alliées et associées » des « territoires allemands situés à l'Ouest du Rhin, ensemble les têtes de pont ». Ces têtes de pont étaient, d'après l'article 429, celles de Cologne, Coblenz, Mayence, Kehl, délimitées ainsi qu'elles l'avaient été pendant la période d'armistice ⁽³⁾.

Quelle devait être la durée de cette occupation ? En principe, elle devait avoir lieu « pendant une période de quinze années, à compter de la mise en vigueur du présent Traité » (art. 428). « Si les conditions du présent Traité (étaient) fidèlement observées par l'Allemagne » (art. 429, 1^{er} al.) et « si les garanties contre une agression, non provoquée, de l'Allemagne, étaient considérées comme suffisantes » (art. 429, dernier al., *a contrario*), les territoires occupés seraient évacués de cinq ans en cinq ans : à l'expiration de cinq années (c'est-à-dire le 10 janvier

(2) Qui constituent une servitude internationale « *in non faciendo* » à la charge de l'Allemagne et au profit de l'Entente. — Comp. neutralisation de tout le territoire de la Savoie au nord d'Ugines, du Faucigny et du Chablais par le Traité de Vienne (art. 92) du 9 juin 1815. Cette neutralisation qui imposait des charges éventuelles à la Suisse pour en assurer le maintien, a été abrogée par le Traité de Versailles (art. 435).

(3) Voir une critique, d'ordre stratégique, de l'occupation des têtes de pont, par le général Sarrail : « Les têtes de pont du Rhin », R. P. P., 10 juillet 1920 : « ...il n'est pas douteux qu'au point de vue militaire... les têtes de pont du Rhin, sauf celle de Strasbourg, ont été une erreur qui, éventuellement, pourraient être grosse de conséquences. »

1925) on évacuerait la tête de pont de Cologne et la région située au Nord d'une ligne déterminée avec précision par le traité, région dite « zone de Cologne » ; à l'expiration de dix années (10 janvier 1930) on évacuerait la tête de pont et la « zone de Coblenze » ; à l'expiration de quinze années, la tête de pont et la « zone de Mayence » et la tête de pont de Kehl.

Mais la durée de quinze ans pouvait être augmentée ou diminuée selon la réalisation ou la non réalisation des deux conditions précédentes.

L'occupation pouvait être prolongée :

1° « Si les conditions du présent Traité (n'étaient pas) fidèlement observées par l'Allemagne » (art. 429, 1^{er} al., *a contrario*) (4) ;

2° « Si les garanties contre une agression, non provoquée, de l'Allemagne n'étaient pas considérées comme suffisantes par les gouvernements alliés et associés », et, en ce cas, « dans la mesure jugée nécessaire à l'obtention desdites garanties » (art. 429, dernier al.) (5).

Qui plus est, l'article 430 permet la réoccupation « dans le cas où la Commission des Réparations reconnaîtrait que l'Allemagne refuse d'observer tout ou partie des obligations résultant pour elle du présent

(4) Cf. la Déclaration ministérielle du gouvernement de M. Poincaré, en date du 19 janvier 1922 (*Le Temps*, 20 janvier) : « ...Tant qu'elles ne seront pas exécutées (les clauses du Traité) non seulement nous serons en droit de conserver intégralement les sanctions qui ont été prises et d'en prendre, au besoin, de nouvelles, mais nous serons autorisés à déclarer que *les délais d'évacuation de la rive gauche du Rhin n'ont pas commencé à courir*. C'est la thèse qu'a constamment soutenue le gouvernement français. »

(5) Il a semblé à certains que la non ratification par les Etats-Unis et l'Angleterre des traités de garantie eût autorisé, en vertu de l'art. 429, une prolongation de l'occupation jusqu'à ce que ces traités, ou d'autres du même genre, aient été ratifiés (V. en ce sens : Tardieu, *op. cit.*, p. 234 et suiv.).

Traité, relativement aux Réparations » (6). La réoccupation pourrait avoir lieu aussi en cas de non observation par l'Allemagne des articles 42 ou 43, car une telle violation du Traité constituerait, aux termes de l'article 44, un « casus belli ». En outre, l'article 248, 1^{er} alinéa., par lequel l'Allemagne a consenti un privilège de premier rang « sur tous les biens et ressources de l'Empire et des Etats allemands pour le règlement des réparations et autres charges du Traité » et les paragraphes 17 et 18 de l'annexe II à la partie VIII qui habilient les Alliés à prendre les mesures qu'ils pourront estimer nécessitées par les circonstances, permettaient l'occupation de nouveaux territoires à titre de sanctions.

Par contre, l'article 431 disait :

Si avant l'expiration de la période de quinze ans, l'Allemagne satisfait à tous les engagements résultant pour elle du présent Traité (7), les troupes d'occupation seront immédiatement retirées.

Quant au Statut même de l'occupation, l'article 432 se bornait à annoncer :

Les questions concernant l'occupation et non réglées par le présent Traité seront l'objet d'Arrangements ultérieurs que l'Allemagne s'oblige dès maintenant à observer.

Voyons quels furent ces Arrangements.

(6) Voir *infra*, p. 298 et suiv.

(7) Et si, d'après l'art. 429 dernier al., « les garanties contre une agression, non provoquée, de l'Allemagne (sont) considérées comme suffisantes ».

CHAPITRE III

Les différents projets de Statut d'occupation

L'occupation prolongée d'une partie importante du territoire allemand par des armées étrangères, relevant de la souveraineté de quatre nations différentes, et devant se procurer dans un pays ennemi de la veille les moyens de subsistance et d'entretien, rendait nécessaire l'établissement dans ce territoire d'un régime spécial de droit international.

C'est dire qu'il restait aux négociateurs du Traité, comme il ressort de l'article 432, à parachever leur œuvre en établissant un Statut juridique de l'occupation — ensemble de règles qui accorderaient le droit de souveraineté du Reich et des Etats et les droits de l'occupant et concourraient à assurer l'unité de vue et d'action entre les différentes autorités alliées et associées d'occupation, de manière à prévenir et éluder les conflits entre ces autorités et le gouvernement allemand.

Il ne faisait pas de doute que les territoires occupés devaient rester, en principe, sous la souveraineté de l'Empire et des Etats (Prusse, Bavière, Grand-Duché de Hesse, Oldenbourg, Bade) ; mais il apparaissait non moins certain que l'occupant devait se voir reconnaître, comme sous le régime transitoire de la

période d'armistice, le pouvoir de prendre les mesures nécessaires à la sécurité de ses armées et au maintien de l'ordre public et, conséquemment, d'exercer un contrôle sur la législation et l'administration locales. Or, le régime établi pendant l'armistice avait donné toute satisfaction ; il semblait opportun de s'inspirer, *mutatis mutandis*, en tenant compte du passage de l'état de guerre à l'état de paix, de méthodes qui avaient fait leurs preuves.

Ces principes admis n'empêchèrent pas des divergences de se manifester au moment de leur traduction en règles concrètes, et plusieurs projets furent présentés et discutés avant l'adoption de l'Arrangement définitif. Nous allons en donner une idée succincte.

PROJET DES ETATS-MAJORS (OU PROJET FOCH). — Le 11 mai 1919 le Conseil supérieur de guerre interallié siégeant à Versailles approuvait, après quelques remaniements, un projet établi par les états-majors alliés. Ce projet s'inspirait presque à la lettre des Conventions de Reims, Ferrières et Rouen qui, à l'issue de la guerre de 1870, avaient réglé les conditions de l'occupation allemande dans les départements de l'Est de la France. Les caractéristiques en étaient les suivantes : l'état de siège serait maintenu pendant la durée de l'occupation et le pouvoir législatif et réglementaire resterait aux mains du Commandant des armées. Les autorités militaires auraient le contrôle de l'administration civile allemande, un droit de veto sur l'application des textes législatifs jugés dangereux pour la sécurité des armées ou l'ordre public, le pouvoir d'éliminer les fonctionnaires faisant preuve d'hostilité à l'égard des autorités d'occupation, l'exercice des pouvoirs de police et du droit de réquisition, pleine autorité sur les services de transport et les correspondances ; enfin, la possibilité de se faire assis-

ter de conseillers techniques civils pour traiter les questions d'administration pure.

Il sembla un moment que ce projet serait accepté par le Conseil Suprême. Mais, au plus fort des négociations, survinrent en Rhénanie et plus particulièrement en zone d'occupation française, des mouvements séparatistes qui aboutirent, le 1^{er} juin, à la proclamation par le D^r Dorten de l'éphémère République Rhénane. Ces mouvements servirent de prétexte pour incriminer la France d'une prétendue politique « annexionniste ». Le 27 mai, M. P.-B. Noyes, délégué américain à la Commission interalliée des territoires rhénans, envoyait au président Wilson une lettre, rédigée par le colonel Hunt, de l'état-major de l'armée américaine d'occupation, et dans laquelle était critiqué vivement le projet précédent qui, y était-il écrit, préparait « une oppression intolérable à six millions d'individus ⁽¹⁾ pendant de longues années » et ne pouvait « vraisemblablement être adopté sans de grandes modifications », car « même une armée animée des meilleures intentions se rend forcément coupable d'excès ». Le projet en question fut donc repoussé comme inapplicable pendant une période assez longue et après le rétablissement de la paix ; il entraînait d'ailleurs le maintien d'effectifs militaires nombreux, ce à quoi se refusaient l'Angleterre et les Etats-Unis.

PROJET P.-B. NOYES. — Le délégué américain présentait dans la lettre susvisée, un projet qui lui paraissait être un « plan maximum » d'occupation pacifique, et libellé comme suit :

(1) Sept millions (têtes de pont comprises) d'après la réponse faite par le gouvernement français, le 29 juillet 1919, aux questions posées sur le mémoire du 25 février 1919 par la Commission de la Chambre des députés.

I. — Aussi peu de troupes que possible concentrées dans des casernes ou dans des zones réservées, sans cantonnement chez l'habitant, sauf peut-être pour les officiers.

II. — Autonomie complète de ce territoire, sauf les exceptions ci-dessous.

III. — Une Commission civile ayant les pouvoirs nécessaires pour :

a) Edicter des règlements ou changer les anciens règlements toutes les fois que la loi allemande ou les agissements allemands :

1° mettent en danger l'exécution des conditions du traité;

2° mettent en danger le bien-être ou la sécurité des troupes.

b) Autoriser l'armée à prendre le pouvoir sous le régime de l'état de siège, soit sur les points dangereux, soit dans toute l'étendue du territoire, toutes les fois que la Commission jugera que la situation rend cette mesure nécessaire.

Les pouvoirs de l'occupant étaient considérablement réduits dans ce second projet, et dévolus aux autorités civiles ; surtout, l'état de siège, qui d'après le premier projet eût été une situation permanente, devenait une mesure exceptionnelle.

Les principes inscrits dans ce « plan maximum » furent adoptés par le Conseil Suprême et, le 29 mai, une commission interalliée fut chargée de rédiger sur ces bases un projet de statut. M. Loucheur, délégué du gouvernement français, prit la présidence de cette assemblée dont les autres membres étaient Lord Robert Cecil pour la Grande-Bretagne, M. John Davis pour les Etats-Unis, le marquis Impériali pour l'Italie et le baron de Gaiffier d'Hestroy pour la Belgique. Des experts militaires, dont le maréchal Foch, furent associés à ses travaux.

PROJET BRITANNIQUE. — La commission accepta comme base de discussion un projet émanant du délégué britannique et directement inspiré des idées de

M. Noyes ⁽²⁾, auquel le Conseil Suprême, après quelques retouches, acquiesça.

Un Arrangement fut conclu entre les Etats-Unis, la Belgique, l'Angleterre et la France, le 13 juin, signé avec l'Allemagne en même temps que le Traité de paix, le 28 juin 1919, et entré en vigueur, comme le Traité, le 10 janvier 1920 ⁽³⁾.

(2) Représentant du seul pays, parmi les puissances alliées et associées, dont le Parlement refusera ultérieurement sa ratification au Traité de paix.

(3) Cet agrément, connu sous le nom d'Arrangement rhénan ou Convention rhénane, ayant été signé entre les Alliés et l'Allemagne, avait la valeur d'un traité consenti par chaque partie et n'était pas remaniable par les Alliés seuls qui pouvaient seulement opposer la réserve *rebus sic stantibus* et l'exception *non adimpleti contractus*.

Les plaintes du gouvernement allemand sur la rigueur du nouveau régime ont été exprimées dans des notes (dites Commentaires allemands) en date des 11 et 12 juillet et 7 août 1919. Les réponses des Alliés des 29 juillet, 7 août et 14 octobre 1919 (dites Réponses de Versailles) aux notes allemandes, réponses qui n'avaient pas un caractère contractuel, constituaient un commentaire autorisé de l'Arrangement. Cf. L. J. : Régime des territoires rhénans pendant l'occupation militaire (28 juin- 14 octobre 1919).

TROISIEME PARTIE

Le Régime de l'Occupation Rhénane
de la mise en vigueur du Traité de Versailles
à l'Evacuation finale
(10 Janvier 1920 - 30 Juin 1930)

Les gouvernements alliés n'ont pas modifié, au lendemain de la guerre, le statut politique de la Rhénanie.

La nouvelle Constitution allemande du 11 août 1919, dite de Weimar, a conservé à l'Empire allemand la forme d'un Etat fédéral ⁽¹⁾, mais les tendances particularistes des « Pays » (Länder) ont été comprimées, l'unitarisme renforcé et la prédominance de la Prusse, sinon supprimée, du moins amoindrie. Comme chef de l'Etat et du pouvoir exécutif se trouve, au lieu et place de l'Empereur, un Président de la République allemande, élu pour sept ans au suffrage universel direct. Le gouvernement est républicain (art. 1^{er} de la Constitution), parlementaire et démocratique avec usage du référendum, mais présente au point de vue des relations internationales les mêmes caractéristiques que le gouvernement impérial d'antan. L'organisation administrative a subsisté dans ses lignes essentielles ⁽²⁾.

*
**

L'article 1^{er} de l'Arrangement Rhénan délimitait l'étendue des territoires occupés en se référant à l'article 5 de la Convention d'armistice et à l'article 7 de

(1) Cette opinion est combattue par M. Carré de Malberg (*Bulletin de la Société de législation comparée*, 1924, p. 285). Consulter également l'étude de M. Chavegrin dans l'*Annuaire de législation étrangère*, 1920, p. 306.

(2) Nous nous plaçons, bien entendu, avant la révolution hitlérienne de 1932 et l'avènement du « troisième Reich ».

la Convention additionnelle du 16 janvier 1919 ; lesdits territoires comprenaient donc toute la rive gauche du Rhin et, sur la rive droite, les têtes de pont, de 30 km. de rayon, de Cologne, Coblenze, Mayence (art. 5), et la tête de pont de Kehl (art. 7) dont le rayon ne fut — nous l'avons indiqué — que de 6 à 7 km.

Le général Degoutte, commandant le corps d'occupation français (à l'effectif de 60.000 hommes) et dont le quartier général était à Mayence, fut nommé au commandement en chef des armées d'occupation (3). Il avait, de ce fait, sous ses ordres : le corps d'occupation anglais (13.000 hommes), commandé par le général Robertson, puis Morland, Godley et Thwaites, Q. G. à Cologne ; le corps d'occupation américain (6.000 hommes), général Allen, Q. G. à Coblenze ; le corps d'occupation belge (12.000 hommes), général Rucquoy, puis Burguet et Pouleur, Q. G. à Aix-la-Chapelle. La zone d'occupation française couvrait 75 % environ de la superficie des pays occupés, alors

(3) Le général Degoutte exerça son activité aux titres les plus divers : 1° il commandait en chef les armées alliées du Rhin et, dans cette fonction, n'avait que des attributions purement militaires ; 2° il commandait l'armée française du Rhin et pouvait, dans le cadre de nos règlements, édicter des ordres militaires sanctionnés disciplinairement ; 3° dans les territoires occupés en vertu de l'Arrangement, il avait délégation de la H. C. interalliée, en permanence, pour assurer l'exécution de ses décisions, et, occasionnellement, il tenait d'elle un certain pouvoir réglementaire ; 4° dans les territoires occupés à titre coercitif en 1920 par les troupes franco-belges (Francfort et Darmstadt) il fut le Représentant suprême des Alliés et exerça le pouvoir législatif et réglementaire ; à Dusseldorf, occupé en 1921, au même titre, par les troupes françaises, il exerça ce même pouvoir du 8 mars au 27 juillet 1921 ; dans le territoire de la Ruhr depuis le 11 janvier 1923, de nouveau dans la tête de pont de Dusseldorf depuis le 22 mars suivant, et dans les autres territoires de faible étendue occupés cette même année, également à titre de sanction, il fut le Représentant suprême des Alliés et exerça le pouvoir législatif et réglementaire en qualité de « Général commandant les troupes ».

que la zone belge n'en couvrait que 10 %, la zone américaine 9 % et la zone britannique 6 %. La zone américaine fut de plus en plus réduite et finit par ne plus comprendre que Coblenz et ses environs immédiats. Les Etats-Unis retirèrent leurs troupes en janvier 1923 ; la zone américaine passa alors sous le commandement français, le 27 à midi.

*
**

Le caractère pacifique et conventionnel de l'occupation instaurée par le Traité de Versailles et l'Arrangement annexe allait de soi. Les droits et les devoirs des parties étaient définis par ces textes eux-mêmes ; entre les Alliés et l'Allemagne devait régner, non plus le régime de guerre fondé sur la nécessité, mais le régime du droit des gens en temps de paix, basé sur le respect des droits et des intérêts réciproques des Etats. Le Règlement de La Haye sur les lois et coutumes de la guerre sur terre n'avait plus désormais à être invoqué, sinon pour tracer, dans le silence de la Convention rhénane, une limite maxima aux pouvoirs de l'occupant : le régime d'une occupation de paix doit être, en effet, en raison même des circonstances dans lesquelles il intervient, moins sévère que le régime institué en temps de guerre.

D'autre part — nous l'avons souligné dans notre Introduction — l'étendue des pouvoirs du souverain étranger est fonction du but, autant que de la nature propre de l'occupation ; selon ce but, les prérogatives concédées à l'occupant sont plus ou moins considérables et celui-ci se reconnaît plus ou moins d'intérêt à s'immiscer dans les affaires locales. Or, l'occupation de la rive gauche du Rhin fut maintenue par le Traité de Versailles non seulement comme garantie de son exécution par le Reich, mais encore comme garantie

de sécurité octroyée aux puissances occidentales, en particulier à la Belgique et à la France, contre une agression éventuelle de l'Allemagne.

On a cependant soutenu que l'occupation de la rive gauche du Rhin et des têtes de ponts était seulement destinée, d'après le Traité de paix, à assurer l'exécution dudit Traité, le problème de la sécurité étant résolu, d'autre part, par la démilitarisation de la rive gauche et d'une partie de la rive droite, le désarmement de l'Allemagne, le contrôle des Commissions interalliées, le droit d'investigation de la S. D. N., et, depuis, les accords de Locarno et le Pacte Briand-Kellog. M. Briand, ministre des Affaires étrangères, déclarait le 8 novembre 1929 à la Chambre des députés :

Je prends le traité tel qu'il est. Un de ses articles prévoit l'occupation, durant quinze ans, des territoires allemands situés à l'Ouest du Rhin. Mais il ne s'agit pas là de la sécurité en tant que résultant du désarmement de l'Allemagne... Du reste, lors de la rédaction de l'un des articles relatifs à l'occupation, on avait essayé de donner à cette disposition un caractère général, le caractère d'un texte couvrant la totalité du traité. La Conférence des Quatre a écarté cette rédaction parce que non conforme à ses délibérations, et le texte qui a été finalement adopté s'inspire seulement de considérations relatives aux réparations (4).

L'opinion contraire nous semble étayée par la lettre et l'esprit des articles 428, 429 et 430 du Traité, et des négociations qui ont abouti à leur rédaction (5).

(4) *J. O.*, Déb. parlém., Chambre, 1929, p. 3052. Voir L. J. : Négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l'Allemagne (10 janvier 1919-7 décembre 1923), p. 43.

(5) Il n'est, pour s'en convaincre, que de se reporter aux déclarations des hommes qui ont pris une part active à l'élaboration du Traité de Versailles : « L'occupation de la rive gauche du Rhin et des têtes de pont, c'était pour nous, Français, en même

D'ailleurs, toute question de droit mise à part, il est indéniable qu'en fait, qu'on le veuille ou non, l'installation des troupes alliées en Rhénanie constituait un élément précieux de sécurité. Les limites successives d'évacuation avaient, en effet, été tracées de façon à couvrir la frontière belge et plus efficacement encore la frontière française pendant toute la durée de l'occupation ; d'autre part, le Rhin est par lui-même un obstacle dont le franchissement de vive force est une opération délicate ; il couvre ensuite deux bastions naturels, l'Eifel et l'Hunsrück, dont l'ensemble constituait, sous réserve d'y consacrer des effectifs suffisants, un système défensif de premier ordre, capable de protéger dans d'excellentes conditions la mobilisation nationale de la France et de la Belgique.

En résumé, l'occupation temporaire de la rive gau-

temps qu'une indispensable garantie de l'exécution du Traité, une sûreté nécessaire contre une effraction deux fois répétées en cinquante ans... Sécurité contre une Allemagne toujours plus peuplée que la France, garantie de l'exécution d'un Traité qui devait fonder en Europe un ordre nouveau : c'est ainsi que, dès le début, la France a posé le problème. Et si une partie seulement de sa thèse a triomphé, c'est encore à titre de sécurité et à titre de garantie que le Traité de Versailles a imposé à l'Allemagne l'occupation par les Alliés d'une Rhénanie maintenue sous sa souveraineté, mais fermée à son armée... Dans la conversation du 14 mars, MM. Lloyd George et Wilson ont nettement marqué qu'ils offrent la garantie militaire en échange de l'occupation et de l'indépendance de la rive gauche... M. Bonar Law (l'un des plénipotentiaires britanniques) se résume ainsi : l'occupation n'a que deux objets : protéger la France, garantir l'exécution du Traité... Pendant trois longues semaines, irréductible, du 23 mai au 13 juin, M. Clemenceau répond : « ...Jamais traité ne contient autant de clauses ; donc jamais traité ne comporta autant de risques d'inexécution. Contre ces risques, nous voulons la garantie matérielle de l'occupation... Mais nous avons besoin également, dans les années prochaines d'une barrière derrière laquelle notre peuple puisse travailler en sécurité et relever ses ruines : cette barrière, c'est le Rhin. » (Tardieu, *op. cit.*, p. 162, 188, 196, 218 et 219). — Opinion semblable exprimée par M. Louis Barthou dans son Rapport présenté à la Chambre des députés sur le Traité.

che du Rhin ⁽⁶⁾ après le rétablissement de la paix constituait au profit des vainqueurs :

1° UNE GARANTIE DE SÉCURITÉ. — *Garantie d'ordre militaire* contre toute agression prochaine de l'Allemagne sur le sol de laquelle se seraient livrés les premiers combats, et destinée à permettre aux Alliés d'organiser le statut permanent de la sécurité par l'arbitrage et le désarmement.

2° UNE GARANTIE D'EXÉCUTION DU TRAITÉ. — a) *Moyen politique de contrainte* (par l'atteinte portée au libre exercice de la souveraineté allemande) pour inciter le Reich à exécuter les clauses du Traité, principalement celles relatives aux réparations et au désarmement, moyen prenant toute sa valeur par la possibilité tant d'une réduction (art. 431), d'une prolongation (art. 429) et d'une extension de l'occupation (art. 248, §§ 17 et 18 de l'annexe II à la partie VIII) que d'une réoccupation (art. 430) ;

b) *Gage économique* ⁽⁷⁾, que la volonté de l'Allemagne de ne pas payer nous a obligés, par deux fois, à exploiter.

*
**

La réglementation administrative de l'occupation a dû, au cours des événements survenus de 1920 à 1931, se faire plus complexe et plus stricte ou plus simple et plus large, afin de s'adapter à des circonstances politiques très diverses. Pour les mêmes raisons, le personnel de l'occupation a subi, au cours de cette même

(6) Occupation à caractère collectif, comme l'occupation de la France par les Alliés de 1815 à 1818.

(7) Pour garantir son exécution le Traité de Versailles a, en outre, conféré aux puissances alliées et associées un privilège de premier rang sur tous les biens et ressources de l'Empire et des Etats allemands pour le règlement des réparations et autres charges résultant du Traité (art. 248).

période, des variations considérables dans ses effectifs. C'est ainsi que, pendant la période des sanctions de 1921 et de la Ruhr, l'autorité occupante a dû déborder le cadre traditionnel des occupations militaires dont l'histoire nous offre l'exemple et procéder à l'exploitation des ressources minières, forestières, douanières, fiscales et ferroviaires de toute la région rhéno-westphalienne.

Notre but est de montrer que, malgré ces modifications successives et importantes, la Haute Commission interalliée des Territoires Rhénans est constamment demeurée fidèle aux principes qu'elle avait affirmés lors de sa prise de pouvoirs le 10 janvier 1920, et qui avaient fait l'objet de la Proclamation suivante à la population rhénane :

En exécution du Traité de paix, la Haute Commission Interalliée des Pays rhénans assume, à la date de ce jour, la représentation suprême des gouvernements alliés dans les territoires occupés.

S'inspirant des instructions des gouvernements alliés, la Haute Commission désire rendre aussi légères que possible, aux populations rhénanes, les charges de l'occupation, à la seule condition que le gouvernement allemand s'applique à poursuivre les réparations dues aux peuples victimes de la guerre.

La Haute Commission garantit aux populations rhénanes l'exécution, dans son esprit et dans son texte, du statut de l'occupation dont le régime particulièrement libéral est sans précédent dans l'histoire.

Elle veillera, d'autre part, d'accord avec le Haut-Commandement des troupes alliées, à ce qu'aucune atteinte ne soit portée à la sécurité des troupes. Elle réprimera, sans inutile rigueur comme sans faiblesse, toute entreprise contre la sécurité de ces troupes qui, en 1918, franchirent les frontières, dans l'ardeur des combats, dans l'émotion du spectacle de leurs foyers dévastés et l'horreur des traitements infligés à

leurs femmes, à leurs parents et à leurs enfants, et qui, remportant sur elles-mêmes la plus haute des victoires, apportent depuis plus de douze mois aux populations rhénanes les bienfaits de l'ordre, le secours de leur ravitaillement et l'exemple de leur discipline.

La Haute Commission Interalliée veut compter sur la collaboration des fonctionnaires et magistrats allemands pour assurer, en complète harmonie avec elle, aux populations des Territoires Occupés un régime d'ordre, de travail et de paix. Responsable de l'ordre public, dont la charge incombe finalement aux troupes d'occupation, elle entend garantir aux populations rhénanes la justice, l'exercice de leurs libertés publiques et privées, le développement de leurs aspirations légitimes et de leur prospérité.

La Haute Commission espère que le contact entre les troupes des nations alliées et les populations rhénanes sera, non une cause de friction, mais un moyen pour les peuples de se mieux connaître et de s'acheminer, dans le rapprochement du travail, de l'ordre et de la paix, vers l'avenir d'une humanité meilleure (8).

*
**

Aux termes de l'Arrangement rhénan, les territoires occupés restaient administrés par les autorités allemandes, conformément aux lois allemandes et sous l'autorité du gouvernement central allemand ; les tribunaux continuaient à exercer leur juridiction civile et criminelle ; le gouvernement allemand gardait dans ces territoires des forces de police (9) pour y maintenir l'ordre.

Done, l'organisation administrative, politique, judiciaire, scolaire et économique de la rive gauche du Rhin demeurait, en principe, régie, comme par le

(8) *Le Temps*, 12 janvier 1920.

(9) A l'exception de toute autre troupe. — Le nombre de ces forces de police était à déterminer par les puissances occupantes.

passé, par la loi allemande, présente ou future, seule en vigueur sur ce territoire et dont la Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans, organisme suprême de l'occupation représentant les puissances alliées et associées, ne pouvait ni interdire l'application, ni modifier la teneur ; la condition des habitants, qui gardaient la jouissance de tous leurs droits et libertés, individuels, civiques et politiques, restait inchangée.

La Haute Commission n'était en aucune manière substituée aux autorités locales, et la souveraineté allemande s'imposait sur tout le territoire occupé selon les règles ordinaires du droit.

Mais le stationnement dans les pays de la rive gauche du Rhin des armées alliées qui, sur de nombreux points, échappaient à la souveraineté allemande et relevaient des gouvernements de l'Entente, et le rôle imparti à la H. C., chargée d'assurer l'entretien et la sécurité de ces armées, entraînaient, ou devaient par la suite entraîner, nombre de dérogations au principe, constituant autant de restrictions au libre exercice de la souveraineté allemande (dans le domaine législatif, administratif et judiciaire) et des droits des populations.

C'est ce conflit de souveraineté, son évolution et les solutions qui lui ont été données que nous allons exposer dans les pages qui suivent.

CHAPITRE PREMIER

Le régime de l'occupation de la mise en vigueur du Traité de Versailles à la conclusion des Accords de Locarno (10 janvier 1920 - 16 octobre 1925)

SECTION PREMIERE

ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE DE L'OCCUPATION

§ 1^{er}. — CONSTITUTION ET ORGANISATION DE LA HAUTE COMMISSION

L'Arrangement rhénan instituait une « *Haute Commission Interalliée des Territoires rhénans* », organisme civil permanent dont l'autorité s'étendait à l'ensemble des territoires occupés. La H. C. I. T. R. était le Représentant suprême des puissances alliées et associées, chargée comme telle d'assurer l'entretien et la sécurité des troupes d'occupation et de résoudre les problèmes posés par la présence d'armées

étrangères sur le sol allemand. Dans ce rôle elle fut substituée au Haut-Commandement militaire le 10 janvier 1920, à 16 h. 15, date et heure de son entrée en fonction qui étaient celles de l'échange des ratifications du Traité, à Paris, et de sa mise en vigueur.

La création de cet organisme civil, à allure diplomatique, ne pouvait se motiver par la nécessité d'établir l'unité de régime dans les différentes zones d'occupation ; le maintien de l'unité de commandement militaire eût été une garantie suffisante. Il fallait y voir avant tout le résultat de la hantise chez certains de nos alliés d'un soi-disant militarisme et impérialisme français. Cependant le Commandement militaire français n'avait pas, pendant l'armistice, donné prise au reproche d'arbitraire, ni de despotisme, et il eût été, après la signature de la paix, tout aussi capable de prendre les mesures de police que commandait la situation et d'assurer le contrôle de l'administration locale. On avait obéi également au scrupule de vouloir éviter tout conflit entre les autorités militaires alliées et les autorités allemandes ; or la possibilité de conflit n'était pas supprimée ; toutefois, le Commandement militaire se trouvait déchargé d'une importante préoccupation et avait toute liberté pour se consacrer à ce qui constituait son rôle propre. Enfin, on s'était donné ainsi la facilité de faire appel à des compétences spécialisées que l'élément civil fournissait en plus grand nombre que les cadres militaires ; d'ailleurs, par suite du passage de l'état de guerre à l'état de paix, la question de l'occupation prenait un aspect plus politique que militaire.

Il est bon d'insister sur ce fait que les intérêts de la France n'ont été à aucun moment lésés sous ce régime qui constituait un réel progrès dans l'établissement de l'ordre juridique international. On aurait pu le rendre plus sensible, sans aggraver pour cela la

charge de l'occupation, en rendant la H. C. plus indépendante, et surtout en lui subordonnant entièrement les forces alliées rendues à leur seul rôle rationnel de force publique. Telle fut la conception en Haute-Silésie et dans la Sarre ; rien ne s'opposait à ce qu'il en fût de même en Rhénanie.

La H. C. comptait quatre membres représentant la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, la Belgique et la France, nommés par chacun de ces gouvernements moyennant l'agrément des trois autres. Chacun des Hauts Commissaires représentait, comme membre de la H. C., l'ensemble des puissances occupantes ; cependant, en dehors de ses fonctions de membre de la H. C., chacun d'eux représentait spécialement le pays dont le gouvernement l'avait désigné. Les Hauts Commissaires étaient : pour la Grande-Bretagne, Sir Harold Stuart (remplacé, par la suite, par lord Kilmarnoch et lord Seeds), ancien administrateur des Indes, secrétaire délégué du gouvernement des Indes au ministère de l'Intérieur et chef de la Sûreté aux Indes ; pour la Belgique, le baron Rolin-Jacquemyns (remplacé par M. Forthomme, puis M. de Munsbach), avocat et membre du Conseil colonial, membre de l'Institut de droit international, délégué plénipotentiaire et secrétaire général de la délégation belge à la Conférence de la paix ; pour la France, M. Paul Tirard ⁽¹⁾, auparavant Contrôleur général et président de la Commission interalliée des territoires rhénans dont les attributions étaient d'ordre exclusivement économique. Quant aux Etats-Unis, ils n'avaient pas,

(1) Cf. *J. O.*, 15 octobre 1919, p. 11375 : décret du 14 octobre 1919 nommant M. Paul Tirard « Haut Commissaire de la République française dans les Provinces du Rhin et Président de la H. C. I. T. R. » ; *J. O.*, 13 janvier 1920, p. 584 : décret du 25 novembre 1919 fixant ses attributions et le plaçant « sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères ».

au 10 janvier 1920, ratifié le Traité de Versailles ⁽²⁾ ; les clauses de l'Arrangement n'étaient donc pas applicables à l'armée américaine. Celle-ci continua néanmoins d'occuper une partie de la Rhénanie en vertu de la Convention d'armistice. Mais les Etats-Unis n'ayant pas ratifié le Traité ne pouvaient être représentés officiellement à la H. C. qui, de la sorte, ne comprit jamais que trois membres ; M. P.-B. Noyes représentant officiel de l'Amérique à la Commission interalliée des territoires rhénans siégea à titre officieux à la H. C. jusqu'en mai 1920 ; à ce moment, il fut remplacé par le général Allen, commandant l'armée américaine d'occupation.

Chaque Haut Commissaire était assisté d'un Délégué Général qui le suppléait en cas d'absence. C'étaient : pour la Grande-Bretagne, M. Malcolm A. Robertson, conseiller d'ambassade au service diplomatique de Sa Majesté Britannique ; pour la Belgique, M. Fernand Cattoir, avocat et ancien chef de cabinet du ministre de l'Intérieur ; pour la France, M. A. Rous-selier, maître des requêtes au Conseil d'Etat, ancien chef de cabinet du ministre des Colonies.

La H. C. eut à désigner ⁽³⁾ deux Secrétaires Généraux Interalliés, l'un de langue française, l'autre de langue anglaise, assistés chacun d'un suppléant, fonctionnaire du Secrétariat Général Interallié, qui le remplaçait en cas d'empêchement. Les Secrétaires Généraux Interalliés, sous l'autorité du Président et des Hauts Commissaires, étaient chargés :

a) du fonctionnement interne des Services interalliés communs de la H. C. ;

(2) Les Etats-Unis ont fait une paix séparée avec l'Allemagne le 25 août 1921. Jusqu'à cette date, les relations entre ces deux puissances avaient continué à être régies par la Convention d'armistice (note du gouvernement américain du 11 janvier 1920).

(3) Cf. Règlement intérieur de la Haute Commission, déc. 34, 15 janvier 1920.

b) de la coordination des travaux des Comités ;

c) de la répartition et de l'expédition des affaires soumises à la H. C. (réception et distribution des correspondances et documents destinés à la H. C., préparation et envoi des correspondances et documents en émanant) ;

d) de la rédaction de l'Ordre du jour des séances et des Procès-verbaux de la H. C. ;

e) de la garde des archives.

Le travail préparatoire des délibérations de la H. C. (élaboration des projets d'ordonnances et de décisions) se faisait habituellement dans des Comités Interalliés permanents, composés de délégués des Hauts Commissaires pouvant se faire assister de conseillers techniques. Les Secrétaires Généraux avaient le droit d'assister aux séances. La H. C. pouvait nommer autant de Comités qu'il lui paraissait nécessaire ; en fait, il y eut dix Comités : Comité des Renseignements et de Sûreté ; Comité des Prestations et Réquisitions ; Comité juridique ; Comité financier ; Comité économique ; Comité des Communications ; Comité des Charbons ; Comité spécial des Délégués généraux chargé de la Codification des Ordonnances ; Comité spécial des Chasse et Pêche ; Commission administrative.

Rentraient dans les attributions des Comités :

a) l'instruction des affaires qui leur étaient renvoyées pour étude et rapport ou, exceptionnellement, pour décision par la Haute Commission ;

b) l'instruction directe des affaires rentrant dans certaines catégories déterminées par la H. C. ;

c) exceptionnellement la décision de certaines autres affaires également déterminées par la H. C.

Chaque Comité avait normalement à sa disposition un secrétaire de langue française et un secrétaire de langue anglaise, rattachés au Secrétariat Général In-

terallié. Toute question soumise à un Comité était notifiée, en même temps que les pièces utiles, par les Secrétaires généraux interalliés aux secrétaires de ce Comité pour être portée à son ordre du jour. Les décisions des Comités prises dans la limite de leur compétence l'étaient au nom de la H. C. et à l'unanimité. Les Comités, par l'intermédiaire du Président de la H. C., pouvaient soumettre directement au Haut-Commandement les questions urgentes qui nécessitaient son avis préalable.

La H. C. avait son siège à Coblenz. Elle se réunissait aux jour et heure fixés par elle à la fin de chaque séance ; le Président ou, en son absence, un des Hauts Commissaires pouvait convoquer l'Assemblée en séance extraordinaire. Chacun des Hauts Commissaires devait être présent ou représenté à chacune des séances. Celles-ci, non publiques, étaient présidées de droit par le Haut Commissaire de la République Française ⁽⁴⁾ ou, en son absence, par l'un des Hauts Commissaires présents, à tour de rôle. Le Président assurait, avec l'aide des Secrétaires généraux, la permanence des services ; il correspondait, au nom de la H. C., avec les autorités allemandes ou alliées et avec les particuliers, et arrêtait l'ordre du jour des séances. Les Hauts Commissaires ou, en cas d'absence, leurs Délégués généraux, avaient seuls voix délibérative aux séances de la H. C. ; mais chaque Haut Commissaire avait toute latitude pour se faire assister de conseillers techniques ou de chefs de services et la H. C. pour convoquer et entendre toute personne dont elle jugeait l'audition nécessaire. Les Secrétaires généraux interalliés ou, à défaut, leurs suppléants

(4) Celui-ci, en tant que président d'un organisme international et représentant de son gouvernement, avait une situation comparable à celle du président en exercice du Conseil de la Société des Nations.

remplissaient les fonctions de secrétaires aux séances de la H. C., assistés de tel nombre de secrétaires ou sténographes qu'ils jugeaient utile.

Les décisions de la H. C. étaient prises à la majorité des voix, à raison d'une voix par Commissaire ; en cas de partage égal et lorsque la Présidence était exercée par le Haut Commissaire français, le Président pouvait émettre un vote comptant double ⁽⁵⁾. Toutefois, les Hauts Commissaires en désaccord avaient la faculté de demander la suspension de l'exécution d'une décision afin d'en appeler à leurs gouvernements qui, par des négociations diplomatiques, pouvaient tenter d'obtenir des autres puissances l'envoi de nouvelles instructions à leurs Commissaires respectifs ; mais, en cas d'urgence, ce recours ne retardait pas l'exécution des décisions prises, alors exécutoires sous la responsabilité des membres ayant émis un vote affirmatif. Une fois la décision prise le texte en était inséré au Procès-Verbal.

Toute décision relevant des attributions de la H. C. était prise en son nom ; aucun des Hauts Commissaires, non plus qu'aucun fonctionnaire des divers Commissariats, ne pouvait prendre de décisions relatives aux matières pour lesquelles la H. C. tout entière était seule compétente. Une copie de toute lettre ou de tout document qui se rapportait spécialement à une des zones d'occupation devait être communiquée d'urgence par le Secrétariat Général au Haut Commissaire intéressé, lorsque ces documents n'émanaient pas de ce dernier, afin de lui permettre de fournir dans le plus bref délai à la H. C. les renseignements qu'il jugeait propres à éclairer l'Assemblée ⁽⁶⁾.

(5) Cette prérogative n'a pas trouvé occasion de s'exercer par suite de l'abstention des Etats-Unis.

(6) Notons que la H. C. utilisa le personnel et les services de la Commission interalliée des territoires rhénans fonctionnant à Coblenze.

La H. C. I. T. R. représentait une institution nouvelle dans le droit public, international et constitutionnel, tant par son origine que par ses pouvoirs, à la fois très variés et très spécialisés. L'établissement d'un organisme civil, représentant suprême des puissances occupantes, dont le but était de servir d'intermédiaire entre les armées étrangères et la population ou les autorités allemandes et de pourvoir à l'entretien et à la sécurité de ces armées, apparaissait une initiative originale, dont les précédentes occupations n'offraient pas l'exemple (7).

Les puissances alliées et associées n'avaient jamais consenti à la création d'un Commissariat du Reich dans les territoires occupés quand, le 28 juin 1919, le jour même de la signature du Traité, M. von Stark notifia aux autorités alliées qu'il était nommé à cet emploi (8). Dès le 29 juin, M. Paul Tirard formula les

(7) Signalons cependant que lors de l'occupation de la Crète par les grandes puissances européennes (février 1897-juillet 1908) celles-ci, le 26 novembre 1898, investirent le prince Georges de Grèce de la charge de Haut Commissaire en Crète pour une durée de trois ans, le prince devant être le délégué des puissances dans l'administration de l'île (voir R. G. D. P. 1903, p. 371). Le mandat du Haut Commissaire fut renouvelé à l'expiration de la troisième année, mais en 1906, le prince Georges de Grèce se retira ; il eut pour successeur M. Zaïmis, ancien président du Conseil des ministres de Grèce.

(8) Ce poste avait été créé sous le prétexte de donner satisfaction aux tendances autonomistes de la Rhénanie, mais en réalité à dessein de les réprimer.

Une République Rhénane autonome dans le cadre du Reich et sous la présidence du Dr Dorten avait été proclamée, le 1^{er} juin 1919, à Aix-la-Chapelle, Mayence, Wiesbaden et Spire. Sur un mot d'ordre du gouvernement de Berlin social-démocrate, hostile à la République Rhénane, un essai de grève générale fut tenté, enrayé du reste par les autorités d'occupation. En apparence pour donner aux vœux des Rhénans un semblant de satisfaction, le gouvernement allemand nomma un « Commissaire Général pour les Territoires Rhénans occupés », assisté de sept conseillers. M. von Stark, titulaire de ce poste, ancien Président du gouvernement de Cologne, était un prussien authentique.

plus expresses réserves sur une institution « que ne (prévoient) ni le Traité de paix, ni la Convention d'armistice, et sur laquelle les puissances alliées n'(a-vaient) pas été consultées par le gouvernement allemand ». M. Tirard faisait remarquer que les pouvoirs présentés par M. von Stark provenaient uniquement du gouvernement du Reich et du gouvernement prussien, mais non des autres Etats (Bavière, Hesse, Oldenbourg) qui avaient des territoires sur la rive gauche du Rhin. Le Contrôleur général concluait au refus d'accepter la collaboration officielle du Commissaire allemand.

Le Reich demanda alors officiellement, par une note du 11 juillet 1919 ⁽⁹⁾, la création d'un poste de Commissaire d'Empire qui faciliterait, disait-il, les relations entre les fonctionnaires allemands des territoires occupés et la H. C. et dont la mission serait analogue à celle qui avait été confiée au comte de Saint-Vallier pendant l'occupation d'une partie de la France par la Prusse après la guerre de 1870 ⁽¹⁰⁾. Les

(9) L. J., Le régime des territoires rhénans pendant l'occupation militaire : 28 juin-14 octobre 1919, p. 16.

(10) M. Thiers avait, en effet, créé en 1871 un organisme intermédiaire installé, d'une manière permanente, auprès du Quartier Général allemand, et dont le rôle était de faciliter les rapports entre l'armée allemande d'une part, le gouvernement français et les autorités locales d'autre part, et de protéger les intérêts du pays occupé. Cette sorte de mission diplomatique à l'intérieur rendit les plus grands services. Le titulaire en fut le comte de Saint-Vallier, accrédité le 14 juillet 1871 auprès du général de Manteuffel avec le titre de « Plénipotentiaire du gouvernement français auprès du général commandant l'armée d'occupation ». Lorsque les rapports diplomatiques entre l'Allemagne et la France furent rétablis de façon normale par l'envoi à Berlin et à Paris de deux ambassadeurs, à la place de deux chargés d'affaires, il devint impossible de maintenir un plénipotentiaire auprès du général de Manteuffel ; aussi, tout en gardant la même fonction, M. de Saint-Vallier prit en janvier 1872 le titre de « Commissaire extraordinaire du gouvernement français près le commandant en chef de l'armée d'occupation ». Il est vrai qu'il n'y avait du côté de l'occupant aucun organisme civil comparable à la Haute Commission prévue par l'Arrangement.

Alliés, se référant au précédent de l'occupation prussienne en France et comptant donner un auxiliaire à la H. C., acquiescèrent, le 29 juillet 1919, à la demande de l'Allemagne, tout en faisant remarquer que le poste en question n'était prévu ni par le Traité, ni par l'Arrangement. Mais la personnalité choisie devrait recevoir l'agrément préalable et révocable des gouvernements alliés et associés. La compétence du Commissaire d'Empire ne s'étendrait qu'aux matières qui, aux termes de la Constitution allemande, ressortissaient à l'autorité d'Empire, à moins que les divers Etats confédérés ne se missent d'accord pour la désignation d'une même personnalité. La H. C. conserverait toujours le pouvoir d'entrer en contact avec toutes les autorités locales et tous les fonctionnaires allemands en territoire occupé ; elle précisa (décision du 28 mai 1920) que le Commissaire d'Empire ou ses adjoints ne devaient pas s'adresser directement aux autorités militaires pour leur proposer l'adoption de règlements généraux, mais étaient obligés, dans tous les cas, d'avoir recours à l'intermédiaire de la H. C., seule autorité auprès de laquelle le Commissaire d'Empire était légalement accrédité. Bien entendu, celui-ci n'avait ni voix délibérative, ni voix consultative au sein de la H. C.

Cette institution donna lieu aux plus vives critiques :

Comment se fait-il que l'on ait admis la nomination, la présence d'un Commissaire impérial représentant le Reich ? Le Reich ! c'est-à-dire l'Empire plus unitaire, plus centralisé, plus impérialiste que jamais. Cette présence qui n'est pas prévue dans le Traité de paix, dans quel but, dans quel esprit a-t-elle été autorisée ? Il y avait des pouvoirs locaux en contact immédiat avec le Commandement des troupes d'occupation. Cela est prévu par le Traité. En quoi était-il nécessaire que siégeât à Cologne, chef-lieu administratif de

la Prusse rhénane, un personnage impérial, un *missus dominicus*, symbole de l'Allemagne prussifiée ? (11).

L'histoire de l'occupation montre que ces critiques étaient justifiées. M. von Stark, entré en fonction le 10 janvier 1920, loin de se considérer comme un auxiliaire de la H. C. et de veiller à l'exacte exécution de ses ordonnances, s'efforça tout au contraire d'entraver l'action des autorités alliées et d'empêcher l'œuvre de pacification et de rapprochement entreprise par celles-ci.

Dès le 23 janvier 1921 M. Tirard proposait la suppression du poste, et le 26 février suivant la H. C., sur sa demande, prenait une décision de principe tendant à la suppression du Commissariat du Reich. Le 5 mars 1921, les Hauts Commissaires alliés adressèrent à leurs gouvernements respectifs une note demandant de retirer l'agrément donné à M. von Stark et de supprimer son poste. M. Tirard ayant avisé M. von Stark qu'il serait mis en état d'arrestation s'il se présentait en zone française, celui-ci se fit rappeler par son gouvernement le 30 mai 1921.

Le Reich proposa alors à la Conférence des Ambassadeurs la désignation du prince von Hatzfeld-Wildenburg. Le gouvernement français demanda la suppression du Commissariat ; la Conférence des Ambassadeurs ne se mit pas d'accord pour opposer à l'Allemagne un refus pur et simple, mais subordonna cependant son agrément à l'acceptation par cette puissance des quatre conditions suivantes : les associations secrètes contrecarrant l'œuvre des autorités d'occupation seraient dissoutes ; les personnes inculpées devant les tribunaux militaires et réfugiées en

(11) Discours prononcé par M. Maurice Barrès à la Chambre des députés, le 29 août 1919.

Allemagne non occupée seraient remises aux autorités alliées ; les amendes prononcées par les tribunaux militaires ne seraient plus remboursées aux condamnés par le gouvernement allemand ; le nouveau Commissaire d'Empire devrait collaborer avec la H. C. et s'efforcer de faciliter sa tâche. Ces conditions ayant été formellement acceptées par le Reich, le prince de Hatzfeld entra en fonctions le 15 octobre 1921.

L'attitude de celui-ci fut, au début, plus habile que celle de son prédécesseur ; mais dès le commencement de l'année 1923 son hostilité devint manifeste. M. Tirard signala à plusieurs reprises, notamment le 9 février, qu'aucune des conditions sus-énumérées n'avait été remplie et fit prendre acte par la H. C. des charges successives relevées à l'encontre du Commissariat d'Empire. Non seulement la nomination du nouveau Commissaire n'avait été suivie d'aucun effort sérieux pour mettre fin à l'activité des sociétés secrètes qui continuaient leur pernicieuse besogne en changeant simplement de nom ; non seulement le gouvernement allemand, comme le signalait une lettre de la H. C. du 13 janvier, n'avait livré aucun des individus inculpés par les tribunaux militaires alliés ; non seulement on avait pu prouver, dès le mois de juillet 1922, que les amendes infligées aux délinquants par ces tribunaux leur étaient encore remboursées par leur gouvernement, mais, de plus, le Commissariat d'Empire s'employait à organiser une résistance systématique aux prescriptions de la H. C. Depuis janvier 1923, le gouvernement allemand ne cessait d'inciter les fonctionnaires et les populations des territoires occupés à la rébellion contre les ordonnances de la H. C. par des ordres ou des décrets qui, contrairement à la règle, n'avaient pas été soumis à cette

assemblée par le Commissaire d'Empire avant d'être publiés dans les territoires occupés (12).

Ces griefs, exposés par M. Tirard dans une note du 2 mars, ont conduit la H. C. à décider, le 16 avril, sur la proposition du Haut Commissaire de France et de son collègue belge, la suppression officielle du Commissariat d'Empire. Le Commissaire du Reich fut aussitôt informé que son maintien compromettrait l'autorité de la H. C. et l'exécution de ses ordonnances, et que, par suite, sa mission devait être considérée comme terminée. Un communiqué officiel allemand répondit en ces termes : « Le Commissaire du Reich a protesté contre cette décision en alléguant que sa nomination a été agréée non pas par la Commission Rhénane, mais par la Conférence des Ambassadeurs. Le Commissaire du Reich, cédant à la violence, quittera prochainement le territoire occupé, mais le gouvernement du Reich se réserve de protester énergiquement ». Ce qu'il fit par une note adressée aux cabinets de Londres, Bruxelles et Paris, déclarant que

(12) Voici quelques exemples : Le 20 janvier 1923 une note de l'agence Wolf annonçait que le Président du Reich et les chefs des gouvernements des divers Etats allemands avaient enjoint aux fonctionnaires et aux populations des territoires occupés de s'opposer à l'exécution de certaines ordonnances rendues par la H. C. Le 2 février le Reichskommissar avertissait l'Assemblée interalliée que certaines ordonnances seraient « formellement et matériellement de nul effet ». Le 31 mars, il lui notifiait que le gouvernement allemand avait édicté des peines très graves, y compris les travaux forcés, contre tout habitant des territoires occupés qui verserait aux autorités alliées, conformément aux ordonnances de la H. C., le montant des droits de douanes, des taxes à l'exportation ou de l'impôt sur le charbon. Enfin, le 13 avril, comme la H. C. avait demandé au prince de Hatzfeld de faire assurer la garde des passages à niveau par les soins des municipalités, les gardiens habituels s'étant mis en grève par ordre, celui-ci répondit que dans les circonstances actuelles le gouvernement du Reich préférerait « le maintien de l'état de danger ».

Après ces diverses manifestations le Reich avait-il un droit quelconque à conserver un représentant auprès de la H. C. ?

la Haute Commission Interalliée n'avait pas agi correctement, car la décision aurait dû être prise, non par elle, mais par la Conférence des Ambassadeurs et notifiée au gouvernement allemand. Malgré cette protestation la décision de la H. C. fut maintenue ; le prince von Hatzfeld-Wildenburg quitta Coblenz sans incident le 19 avril, et alla s'installer avec ses services à Francfort, en Allemagne non occupée.

§ 2. — POUVOIR LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE
DES AUTORITÉS D'OCCUPATION

L'Arrangement rhénan jetait les bases sur lesquelles devait être construit le Statut de l'occupation. Mais tous les problèmes qu'allait soulever la présence d'armées étrangères sur le sol allemand ne pouvaient être prévus au seuil de l'occupation, ni leurs solutions inscrites dans la Convention initiale. D'autre part, la loi nationale de l'occupant, qui devait être appliquée dans tous les cas où la sécurité de ce dernier serait en jeu, pouvait ne pas satisfaire intégralement à l'ordre de faits nouveau. Au point de vue du droit pénal particulièrement, il était à craindre que cette loi fût insuffisante pour assurer la protection complète de l'armée étrangère : tantôt les infractions qu'elle réprime impliquent un concours de circonstances impossible à réaliser dans le cas d'occupation, tantôt certains actes nouveaux ne sont pas réprimés pénalement ou le sont insuffisamment. Une législation nouvelle apparaissait donc nécessaire pour combler les lacunes de l'Arrangement rhénan et de la loi nationale de l'occupant.

Enfin, on ne pouvait laisser aux Pouvoirs publics allemands, de l'Empire ou des Etats, le plein exercice de l'activité législative ou réglementaire ; il s'avérait

indispensable de conférer aux autorités alliées un droit de regard tant sur les lois existantes au jour de la mise en vigueur du Traité de paix que sur les lois nouvelles pour permettre à ces autorités d'éliminer ou de modifier les prescriptions allemandes incompatibles avec l'occupation.

Fallait-il confier l'élaboration des mesures nouvelles à l'autorité compétente pour légiférer à l'intérieur du pays ? La lenteur de fonctionnement et de réalisation de l'organisme parlementaire, jointe aux difficultés inhérentes au caractère interallié de l'occupation, aurait risqué de retarder des solutions qui, en raison de la situation, devaient intervenir aussi rapidement que possible. Au reste, l'hypothèse n'est pas prévue par la Constitution. Il convenait donc que la H. C., représentant suprême des puissances alliées et associées dans les provinces rhénanes, eût un pouvoir législatif qui lui permît de régler les rapports de l'occupant et de l'occupé et ceux des membres de l'occupation entre eux ou avec les divers organismes alliés, dans la mesure où cela n'était pas réalisé par l'Arrangement, et d'adapter la loi nationale de l'occupant, ainsi que la législation allemande, d'Empire ou d'Etats, aux exigences de l'occupation.

Il fallait aussi assurer l'observation des dispositions prévues par l'Arrangement et des disciplines arrêtées par l'Assemblée interalliée, au moyen de procédures pratiques, de mesures d'exécution, de décisions pour l'interprétation des ordonnances et le règlement des cas d'espèces. Cette fonction était échue également à la H. C. qui, dans la limite de ses attributions, cumulait le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire exécutif ⁽¹³⁾.

(13) Il n'est peut-être pas sans danger de remettre l'exercice de la puissance législative à une autorité administrative. Mais cet

Le pouvoir législatif dont était détentrice la H. C. se traduisait par la faculté d'édicter des Ordonnances ⁽¹⁴⁾ ayant force de loi et qui, dès leur publication, devaient être reconnues comme telles par les autorités militaires alliées et associées et par les autorités civiles allemandes. Ces ordonnances étaient de véritables lois au point de vue, non seulement international, mais aussi de la législation interne ⁽¹⁵⁾, car l'Arrangement, signé par les Alliés et l'Allemagne et ratifié par les Parlements de ces pays, était devenu une loi nationale. Le Haut-Commandement ne participait pas à leur confection. Malgré la demande qui en avait été faite par le gouvernement allemand, elles n'étaient soumises à l'obligation d'aucun accord préalable entre la H. C. et le Représentant du Reich qui, cependant, pouvait être entendu s'il s'agissait d'une matière entrant dans ses attributions et à moins qu'il n'y ait urgence ⁽¹⁶⁾. Ces textes portaient le nom d'Ordonnances ou d'Instructions suivant qu'ils contenaient des prescriptions destinées au public en général ou aux autorités et fonctionnaires exclusivement ; les instructions étaient assimilées juridiquement aux ordonnances, avec cette réserve que seuls,

inconvenient est, dans le cas d'occupation, plus théorique que réel. Outre que les pouvoirs de la H. C. étaient nettement délimités, il était difficile de savoir si tel acte émanant de cette assemblée restreinte constituait un acte législatif ou un acte réglementaire ; cette distinction, et la subordination de celui-ci à celui-là, existent en territoire français par suite de la séparation des pouvoirs. Mais en territoire occupé la source de cette distinction et de cette subordination disparaît puisque la séparation des pouvoirs ne s'y rencontre pas.

(14) Arrgt., art. 3, § a.

(15) *Sic* Tribunal d'Empire de Leipzig, 25 septembre 1920 : « Toutes les ordonnances, décisions ou ordres de la H. C. ont force obligatoire en territoire occupé... En conséquence, les fonctionnaires et la population ont légalement le devoir d'obéir aux ordonnances de la Haute Commission. »

(16) R. de V., 29 juillet 1919.

en principe, les fonctionnaires étaient susceptibles d'y contrevenir.

Aux termes de l'ordonnance 1, art. 3, les ordonnances entraient en vigueur « le jour de leur publication ⁽¹⁷⁾, sauf disposition contraire »; la H. C. s'était, en effet, réservé la faculté de fixer par un article spécial la date d'entrée en vigueur de l'une quelconque de ses ordonnances ⁽¹⁸⁾ et même, s'il y avait lieu, de rendre celle-ci immédiatement exécutoire ⁽¹⁹⁾. L'exécution des prescriptions de la Haute Assemblée incombait, chacun en ce qui le concernait, à la H. C. elle-même, au Haut-Commandement, aux Commandants d'armée et aux autorités allemandes compétentes ⁽²⁰⁾.

Toutefois l'ordonnance 4 apportait une double restriction à l'application des textes de la H. C. dans la tête de pont de Kehl : d'abord, les ordonnances n'y étaient pas mises en application tant que la promulgation n'en avait pas été décidée par un ordre spécial de la H. C., soit dans un article final de l'ordonnance, soit dans une ordonnance spéciale ; d'autre part, le collège interallié conservait le droit d'apporter toutes modifications utiles à ses injonctions relativement à l'administration du territoire de Kehl.

(17) Il n'y avait là que l'application du droit commun : « Actuellement, une des conditions du caractère obligatoire de toute disposition législative ou réglementaire prise par les autorités d'un Etat est sa publication » (Travers, le Droit pénal international et sa mise en œuvre en temps de paix et en temps de guerre, 2^e vol., p. 454). — Cf. Arrgt., art. 3, § a : « Ces ordonnances auront force de loi et *dès leur publication* seront reconnues comme telles... »

(18) Déc. 256, 16 mars 1920.

(19) Déc. 157, 15 février 1920. — Quelques ordonnances ont même eu certains effets rétroactifs, ne lésant pas de droits acquis ; mais ces effets ne pouvaient être que civils ou administratifs ; en matière pénale, en effet, une sanction ne peut être appliquée à des faits antérieurs à la publication effective de l'injonction (C. Pén., art. 4).

(20) O. 1, art. 4.

Il était donc indispensable d'assurer aux ordonnances une publicité aussi diffusée que possible. L'Arrangement confiait aux soins de la H. C. la publication de ces textes, que les autorités allemandes devaient, de leur côté, faciliter ⁽²¹⁾. Des copies devaient être envoyées à chacun des gouvernements alliés et associés et au gouvernement allemand. Il fut décidé, le 16 mars 1920, que la promulgation des ordonnances pouvait être effectuée par tout mode de publication quel qu'il fût. En fait, trois modes de publication, dans les langues anglaise, française et allemande, furent utilisés : les textes de la H. C., désignés sous le nom d'ordonnances ou d'instructions, furent insérés au *Bulletin Officiel de la Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans*, publié à Coblence ; ils furent affichés, dès leur promulgation et sauf décision contraire, au Palais de la H. C. et dans tous les territoires occupés, les autorités allemandes étant responsables de cet affichage sous la surveillance des délégués de l'organisme interallié ; ils furent enfin notifiés au Commandement militaire et à l'administration allemande, chargés d'en assurer l'exécution.

Les dispositions arrêtées par la H. C. devaient-elles être publiées dans la presse quotidienne allemande ? Les autorités d'occupation ne formulèrent aucune objection à leur reproduction dans toute publication émanant des pouvoirs locaux ⁽²²⁾ ; mais la H. C. ne se crut pas obligée de faire publier régulièrement toutes ses ordonnances et instructions dans les journaux allemands, considérant, avec raison, que ces textes étaient suffisamment divulgués par les procédés sus-indiqués. Cependant, si, pour la sécurité des armées d'occupation et dans l'intérêt des populations elles-

(21) R. de V., 7 août 1919.

(22) Déc. 208, 28 février 1920.

mêmes, il semblait propice de faire paraître dans la presse allemande une ordonnance ou un avis officiel, la H. C. n'hésitait pas à recourir à ce moyen de publicité, agissant par voie de réquisition si la presse ne déférait pas à son invitation.

Il est à remarquer que la publication d'une ordonnance au *Bulletin Officiel* n'était pas une condition *sine qua non* de son entrée en vigueur ; elle avait force de loi dès sa publication quel que fût le moyen employé à cet effet. La majeure partie des ordonnances paraissait au *Bulletin Officiel* ; mais le fait pour l'une d'entre elles de n'y être pas insérée ne retardait en rien son application.

Une difficulté particulière se présenta en raison de la non-ratification par les Etats-Unis du Traité de Versailles et de l'Arrangement rhénan ; cela ne modifiait aucunement, à l'égard du gouvernement allemand, le pouvoir de la H. C. sur la zone américaine. Mais, de ce fait, les ordonnances n'avaient pas force de loi à l'égard des autorités américaines ; la H. C., siégeant à Coblenz, ne pouvait exercer ses pouvoirs dans cette ville. La seule autorité alliée se manifestant dans la zone en question était celle du général Allen, Commandant en chef des forces américaines d'occupation. Ce territoire fut soumis au régime de l'occupation de guerre, tel qu'il résultait de la Convention d'armistice, jusqu'à la signature par les Etats-Unis et l'Allemagne d'une paix séparée, le 25 août 1921. Il fut décidé, à la seconde séance du collège interallié, le 12 janvier 1920, après entente directe avec le général Allen, que « provisoirement, en attendant la ratification du Traité de paix par le gouvernement des Etats-Unis », le général Allen prendrait à son compte les ordonnances de la H. C. et les publierait dans la zone américaine comme des ordres militaires ; elles devenaient ainsi exécutoires dans cette zone à titre

d'arrêtés de l'autorité militaire américaine. L'uniformité législative et administrative a pu être ainsi réalisée en territoire occupé, quoique le général Allen ait fait parfois quelques additions ou modifications aux textes de la H. C. Lorsque les Etats-Unis eurent retiré leurs troupes, en janvier 1923, la zone américaine fut soumise, à dater du 27 à midi, à l'autorité de la H. C.

L'observation des prescriptions contenues dans les ordonnances s'imposait aux autorités militaires alliées et associées ; aux autorités allemandes, administratives ou judiciaires ; à tous les habitants des pays occupés, quelle que fût leur nationalité, allemands ou étrangers. Les ordonnances avaient en effet force de loi au même titre que si elles avaient été édictées par les pouvoirs allemands compétents ; on devait les considérer comme incorporées au système législatif allemand de la rive gauche du Rhin, ainsi modifié pendant la durée de l'occupation ; les tribunaux locaux étaient obligés d'en tenir compte lorsqu'ils interprétaient et appliquaient la législation en vigueur. En outre — cela est essentiel — les textes législatifs ou réglementaires allemands, d'Empire ou d'Etats, ne pouvaient en aucun cas aller à l'encontre des stipulations des ordonnances de la H. C. ⁽²³⁾, même lorsque celle-ci ne s'était pas opposée à leur application, laquelle n'était jamais tolérée que sous réserve des dispositions contraires aux dites ordonnances.

Quant à l'interprétation de ses textes, la Haute Assemblée fit connaître qu'il n'était pas dans ses usages de donner des consultations juridiques interprétatives ⁽²⁴⁾, surtout lorsqu'elle pouvait être appelée à statuer ultérieurement sur une requête relative à l'ap-

(23) O. 48, art. 1.

(24) Déc. 1526, 26 janvier 1921.

plication de ses ordonnances, et même lorsque la question soulevée était de savoir quelle influence pouvait avoir une mesure prise par elle sur l'application d'une loi allemande.

Outre son droit de législation, la H. C. pouvait, en exécution de l'Arrangement et de ses ordonnances, et pour en régler la mise en œuvre, prendre des décisions et donner des ordres aux autorités administratives et aux particuliers ; elle adaptait ainsi les textes généraux aux cas d'espèces. Ces ordres et décisions, qui émanaient soit de la H. C., soit d'une autorité alliée agissant par délégation expresse de cette assemblée, avaient même force obligatoire que les ordonnances, à condition qu'ils aient été portés à la connaissance des intéressés ; ce qui se faisait soit par notification individuelle, soit à l'aide des moyens de publicité utilisés pour la promulgation des ordonnances. Les décisions avaient force exécutoire à l'égard des personnes auxquelles elles avaient été notifiées du jour de cette notification, et à l'égard des autres intéressés seulement dans le cas où elles étaient publiées et à dater de cette publication ⁽²⁵⁾.

Si le pouvoir législatif et réglementaire du collège interallié s'exerçait d'une part, comme nous venons de le voir, en préparant, de toutes pièces, des textes civils ou pénaux, en promulguant des mesures d'administration ou de police, d'autre part les attributions de cette assemblée lui permettaient d'interdire l'ap-

(25) Par exemple, les décisions qui n'étaient publiées que par leur insertion au Bulletin Officiel n'avaient force exécutoire à l'égard des personnes auxquelles elles n'avaient pas été notifiées individuellement qu'après la publication au Bulletin; celui-ci indiquait la date à laquelle cette force exécutoire leur était conférée (Déc. 2641, 18 novembre 1921). — Il est évident qu'aucun texte allemand ne pouvait infirmer un ordre ou une décision de la H. C., pas plus qu'une de ses ordonnances.

plication dans les provinces rhénanes de toute loi ou de tout règlement général allemands, d'Empire ou d'Etats, ou d'y apporter les modifications commandées par les circonstances, ou de subordonner son entrée en vigueur à certaines conditions de délai.

Elle définit elle-même ce qu'elle entendait par « loi » et par « règlement général ». Les lois étaient tous les textes régulièrement votés par les Assemblées du Reich ou des Länder et promulgués dans les bulletins officiels. Il y eut plus de difficultés pour définir les règlements généraux. Fallait-il entendre par là tous les actes émanant du Conseil d'Empire, des gouvernements ou des Offices de l'Empire et des Etats, des autorités placées à la tête des provinces et des districts ou autres circonscriptions et qui, sous des noms divers (décrets, ordonnances, édits, arrêtés, circulaires, instructions, décisions, etc...) s'imposaient, comme la loi elle-même, à la généralité des habitants ? La H. C. ne l'a pas pensé ; soumettre tous ces actes à un examen préalable eut risqué d'entraver, sans utilité, le fonctionnement régulier de l'administration allemande. Aussi il fut statué ⁽²⁶⁾ que par règlement général il fallait entendre un texte impératif créant des situations de droit nouvelles, établissant, modifiant ou supprimant des droits ou des obligations, des organismes administratifs ou judiciaires, des circonscriptions, etc... (ce qui excluait les simples circulaires ou instructions interprétatives), et s'appliquant à toute une catégorie de personnes, citoyens de l'Empire ou d'un Etat, industriels d'une région, fonctionnaires, etc... (ce qui excluait toute décision individuelle).

Dans quelles conditions s'exerçait le droit de contrôle de la Haute-Assemblée sur les actes législatifs ou réglementaires allemands ?

(26) Déc. 160, 11 février 1920.

Si l'un quelconque d'entre eux paraissait susceptible de nuire à la sécurité ou à l'entretien des armées d'occupation, les délégués et les autorités militaires avaient le devoir de le signaler à la H. C. qui statuait. Les délégués et les parquets militaires devaient veiller particulièrement à ce que les autorités allemandes ne fissent pas application de textes non approuvés ; des poursuites devaient être exercées contre les autorités responsables et même contre les membres des tribunaux qui auraient motivé leurs jugements par de semblables textes.

Le problème se posait au double point de vue du maintien des lois et règlements en vigueur le 10 janvier 1920 et de la mise en application des textes nouveaux ⁽²⁷⁾. Nous avons dit que l'article 43 du Règlement de La Haye impose à l'occupant le respect, sauf empêchement absolu, des lois en vigueur dans le pays au moment de sa prise de possession ; ledit Règlement vise le cas de guerre, mais l'article 43 doit s'appliquer *a fortiori* à l'occupation pacifique. Dans l'une et l'autre situation, le principe du respect des lois en vigueur, imposé par la nécessité de maintenir l'ordre juridique existant et par le caractère limité des pouvoirs de l'occupant, comporte obligatoirement des exceptions, comme l'admet explicitement l'article susvisé du Règlement de La Haye lui-même qui parle d' « empêchement absolu » ; lorsque certaines prescriptions de l'autorité locale sont incompatibles avec le nouvel ordre de faits, force est bien ou de les modifier ou de les remplacer ou d'en suspendre l'application. En ce qui concerne l'occupation pacifique de la Rhénanie, l'article 7 de l'ordonnance 1, du 10 janvier 1920, admettait en bloc la législation et la régle-

(27) L'art. 5 de l'Arrangement affirmait simplement le principe du respect des lois allemandes.

mentation allemandes existantes au moment de l'entrée en vigueur du Traité de paix en réservant le droit de suspension ou de modification par ordonnances de la H. C.

Plus délicate et plus grave est la question du contrôle de la législation nouvelle. Les autorités locales, conservant le droit de souveraineté, peuvent-elles continuer à faire des lois et des règlements obligatoires sur le territoire occupé ? Si oui, ces lois et règlements deviennent-il, dès leur parution, de plein droit exécutoires ? L'ordonnance 1 (art. 7, 8 et 9) édicta que toutes dispositions législatives ou réglementaires allemandes « nouvelles » seraient soumises, avant leur entrée en vigueur, à l'examen préalable du collège interallié qui aurait le pouvoir de s'opposer à leur application, définitivement ou temporairement, ou de leur faire subir les modifications dictées par les circonstances ⁽²⁸⁾. Conformément à la note interalliée du 7 août 1919, ces textes devaient être communiqués avant leur promulgation à la H. C., à laquelle la même note recommandait d'exercer son droit de veto ⁽²⁹⁾ dans le plus court délai possible. En conséquence, la Haute Assemblée se réserva un délai de dix jours en principe pour examiner les lois et règlements qui lui étaient notifiés officiellement et exprimer ses observations ⁽³⁰⁾ ; à l'expiration de ce délai,

(28) Les textes modifiés ne s'incorporaient dans la législation des territoires occupés, pour devenir lois allemandes, qu'autant qu'en décidait ainsi le gouvernement du Reich ou des États.

(29) A côté du veto exprès, il y avait un veto tacite auquel nous avons déjà fait allusion et qui résultait de l'art. 1^{er}, 1^{er} al., de l'O. 48, ainsi conçu : « La décision de la H. C. de ne pas s'opposer à l'application des textes qui lui sont soumis... doit être entendue sous réserve des dispositions contraires à ses ordonnances. »

(30) Le 6 avril 1923 une décision de la H. C. introduisit une modalité de procédure permettant de présenter simplement aux délégués des règlements municipaux qui, auparavant, devaient être soumis à la H. C. elle-même.

si aucune observation n'avait été formulée, ces textes devenaient applicables d'eux-mêmes.

Ainsi, au principe de l'inapplicabilité sauf autorisation, qui avait été celui de la période d'armistice, la H. C. substitua le principe de l'application de droit, sauf avis contraire, le onzième jour suivant l'enregistrement du dépôt du texte au Secrétariat général interallié. La H. C. avait d'ailleurs la faculté de prolonger, par décision spéciale, ce délai, ou, à l'inverse, d'ordonner, sur proposition du gouvernement allemand, l'application de certains textes dès leur publication. Dans tous les cas, elle conservait le droit de suspendre l'application d'une loi « si les circonstances l'exigeaient » ⁽³¹⁾. Enfin, lorsque les textes nouveaux à l'application desquels il n'avait pas été fait opposition, mentionnaient des textes antérieurs qui avaient été l'objet de réserves, ou se rattachaient à ces derniers, ou s'y référaient, implicitement ou explicitement, ces réserves s'étendaient de plein droit aux textes nouveaux ⁽³²⁾.

Que fallait-il entendre par lois et règlements « nouveaux » ? Sans aucun doute, tous les textes susceptibles, d'après le droit public allemand, d'entrer en vigueur depuis la mise à exécution du Traité de paix, y compris ceux-mêmes relatifs à cette exécution (déc. du 24 juin 1920). Mais la H. C. a donné un sens plus compréhensif à cette épithète en décidant que les textes en vigueur en Allemagne avant le 11 novembre 1918 et dont l'application avait été suspendue dans les provinces rhénanes pendant la période d'armistice, ainsi que ceux dont la promulgation pendant le même temps s'était heurtée au veto de l'autorité militaire, devaient être considérés comme nouveaux

(31) R. de V., 7 août 1919.

(32) Déc. 10660, 2 octobre 1929.

et, comme tels, soumis à son examen. Cette interprétation extensive se justifiait aisément. Si les textes en question n'avaient pas reçu l'approbation du Haut-Commandement, c'est qu'ils lui avaient paru susceptibles de compromettre la sécurité des armées d'occupation ; aussi convenait-il de subordonner leur entrée en vigueur à l'autorisation de la H. C.

Toutes les autres dispositions législatives ou réglementaires allemandes n'étaient pas considérées comme nouvelles, c'est-à-dire que tout en pouvant être frappées d'une mesure suspensive ou modificative par la Haute Assemblée si celle-ci l'estimait nécessaire, elles n'avaient pas, et pour cause, à être soumises à son examen avant leur entrée en vigueur. C'est ainsi qu'il fut jugé que la Constitution allemande du 11 août 1919, qui avait reçu exécution pendant la période d'armistice, ne tombait pas sous le coup de cette exigence ⁽³³⁾.

Un service spécial d'examen des lois fut organisé à la H. C. Il comprenait un Rapporteur législatif, directeur du service, et plusieurs secrétaires. Les lois et règlements allemands étaient adressés, en quatre exemplaires, par le Commissaire d'Empire, au Secrétariat général de la H. C. ; après leur enregistrement et leur mise en dossier, ils étaient envoyés immédiatement au Rapporteur qui en effectuait l'examen et,

(33) Parmi les lois et ordonnances allemandes dont l'application fut différée, on peut citer l'ordonnance du 10 juin 1919 relative aux passeports (il fut décidé, en conséquence, qu'aucun visa allemand n'était nécessaire sur les passeports ou sauf-conduits que devaient détenir les ressortissants alliés en vue de leur permettre d'entrer, de circuler ou de résider dans les territoires occupés) ainsi que les ordonnances sur la navigation aérienne (le survol des pays occupés était interdit, O. 80 en date du 7 avril 1921) et la réglementation de la censure. De même, on a suspendu, en faveur des nationaux des puissances alliées, la législation allemande qui, en raison de la pénurie des logements, était venue limiter l'immigration des individus étrangers aux localités.

par le service législatif, à l'un des Comités qui les étudiait à son tour ; ce Comité présentait alors à la H. C., pour décision, après entente avec le service législatif et par son intermédiaire, toutes observations utiles. Puis la H. C. statuait.

De ce qui précède, il ressort que trois législations différentes, pouvant se trouver en conflit, étaient simultanément appliquées en territoire occupé : la législation créée par la H. C. ; la législation de chacune des puissances occupantes ⁽³⁴⁾ dans les cas où les intérêts des membres de l'occupation étaient en jeu et où aucune réglementation de la H. C. n'était intervenue, surtout leur législation pénale s'appliquant aux armées et au personnel de celles-ci, aux fonctionnaires de la H. C. et à toute personne ayant attenté à la sécurité des armées ; la législation allemande qui réservait les nationaux allemands et les étrangers, réserve faite de l'application des deux premières et du droit de la H. C. d'interdire, sous certaines conditions, l'application de toute loi et de tout règlement allemands.

Une question alors se présentait : les Alliés devaient-ils, pour les rendre obligatoires, publier celles de leurs lois nationales dont ils voulaient imposer le respect pour la protection de leurs intérêts ? Il semble, à première vue, qu'il aurait dû en être ainsi, car les raisons qui motivent la publication de la loi sur le territoire national sont tout aussi valables en pays occupé. C'est cependant la solution contraire qui a prévalu. La publicité donnée sur le territoire national à la loi de l'occupant fut jugée suffisante, sans qu'il y eût lieu d'exiger, préalablement à son entrée en vigueur, la publication de cette loi dans les pro-

(34) Voir *infra*, p. 170, 2^e section : « Organisation judiciaire ».

vinces rhénanes. Les prescriptions existantes au moment de l'occupation devenaient obligatoires, *ipso facto*, au fur et à mesure de la pénétration et de l'installation de l'organisme étranger ⁽³⁵⁾. La nécessité d'assurer la protection immédiate de l'occupant justifiait cette solution.

Quid de la loi nationale édictée postérieurement au début de l'occupation ? Quand devenait-elle obligatoire en territoire occupé ? La question, à notre connaissance, n'a jamais été soulevée pratiquement. Envisageant le problème sous l'angle théorique, on peut dire, s'inspirant des termes du décret du 5 novembre 1870, qu'il aurait fallu laisser s'écouler le délai d'un jour franc après l'arrivée du numéro du *Journal Officiel* au chef-lieu du Kreis (siège d'un délégué de la H. C.).

Les développements antérieurs donneraient à penser que le pouvoir législatif et réglementaire de la H. C. était considérable et la souveraineté locale dans cet ordre d'idées presque annihilée. Il n'en était rien, car loin d'être générale la compétence de la H. C. était au contraire très spécialisée. En effet, l'article 3 de l'Arrangement qui lui octroyait le droit de législation

(35) En ce sens, Tribunal de simple police, n° 1, à Wiesbaden (21 mars 1923), affaire Puischeck, bourgmestre de Lorch, inculpé d'avoir, le 25 février 1923, refusé d'obtempérer à un ordre de réquisition de l'autorité militaire d'occupation : « Attendu que l'ordre même du gouvernement français, prescrivant l'occupation entre les têtes de pont de Coblenz et de Mayence, prévoyait que la nouvelle zone occupée serait immédiatement placée sous l'autorité de la H. C. I. T. R., que le détachement d'occupation de Lorch était, au fur et à mesure de son avance, protégé, pour la sauvegarde de sa sécurité, son entretien et l'accomplissement de sa mission, par sa législation nationale française et la législation complémentaire édictée par la H. C. I. T. R. (notamment art. 6 de l'O. 1), que la condition d'une publication préalable ne saurait viser que les dispositions nouvellement prises par l'autorité d'occupation, et ne saurait être exigée pour la législation existante dont le champ d'application est étendu, *ipso facto*, par le seul fait matériel de l'occupation... »

et de réglementation, c'est-à-dire une part de la souveraineté, établissait une limite à l'exercice de ce droit dont la H. C. ne pouvait user que « dans la mesure nécessaire pour assurer l'entretien, la sécurité et les besoins des forces militaires des puissances alliées et associées ». C'était donc la mission même assignée par l'Arrangement à la H. C. qui définissait la compétence de cette Assemblée et délimitait son champ d'action. Son rôle, consistant à assurer l'entretien et la sécurité des armées tenant garnison en pays rhénan, était identique à celui qu'avait rempli le Commandement militaire pendant la période d'armistice. La compétence de la H. C. était donc l'exception, la souveraineté allemande la règle : l'occupation de la Rhénanie, telle qu'elle résultait du Traité et de l'Arrangement, n'avait aucun caractère d'annexion et ne préparait aucune annexion.

Cependant, la défense des intérêts de l'occupant obligeait à étendre la compétence de la H. C. au-delà des bornes que lui assignait la lettre même de l'Arrangement. En effet, la sécurité des armées avait comme condition essentielle le maintien de l'ordre ; on ne pouvait donc refuser au collège interallié le pouvoir de prendre toutes mesures que réclamait le maintien ou le rétablissement de l'ordre public ⁽³⁶⁾. D'autre part, la Convention rhénane donnant à la

(36) Les ordonnances de la H. C. contenaient dans leur préambule le considérant suivant : « Considérant qu'il est du devoir de la H. C. I. de veiller à la sécurité, à l'entretien et aux besoins des armées d'occupation et, par suite, à l'ordre public... » - V. discours de M. Paul Tirard au banquet de l'Union des Grandes Associations françaises, le 22 octobre 1919 : « ...Les administrations allemandes, disons, pour être plus précis et exact, les administrations prussiennes, reprenant l'entière disposition et l'entière autorité sur les services publics de la rive gauche du Rhin, la Commission interalliée conserve simplement, aux termes du Traité de paix, le droit de veiller à la sécurité des armées d'occupation et de prendre toutes mesures de protection, de façon à préserver les troupes d'occupation contre les désordres éventuels... »

H. C. le droit de légiférer dans la mesure nécessaire à la sécurité et à l'entretien des troupes d'occupation, on devait lui reconnaître le même droit pour défendre ses propres intérêts et assurer la protection et l'entretien de ses propres fonctionnaires, du personnel des Hauts Commissariats.

Au total, la H. C. disposait d'un pouvoir législatif et réglementaire qui lui permettait de veiller et de pourvoir aux intérêts matériels et moraux de ses fonctionnaires, des armées d'occupation, des militaires qui en faisaient partie et de maintenir l'ordre public. Elle avait pour devoir de prévenir et de punir tout ce qui compromettait ces intérêts ou cet ordre et d'y mettre fin au plus vite ⁽³⁷⁾. En dehors de ce cadre, elle ne bénéficiait d'aucune prérogative et c'est le droit commun, c'est-à-dire le principe de la souveraineté allemande, qui devait s'appliquer.

C'est ainsi qu'il n'entrait pas dans les attributions de la H. C. de veiller à l'exécution du Traité de Versailles dans les territoires occupés. Les travaux préparatoires de l'Arrangement rhénan lui avaient cependant confié cette tâche ; ces dispositions furent supprimées dans le texte définitif, la Commission chargée de la rédaction du projet ayant émis des doutes sur la possibilité et l'utilité d'attribuer à la H. C. le soin de veiller à l'exécution du Traité. On sait que

(37) Les pouvoirs de la H. C. ne dépassaient pas ceux que le Règlement de La Haye attribue au commandant d'une armée d'occupation. L'Assemblée interalliée incarnait la souveraineté nationale dans les provinces rhénanes mais c'était à la suite d'une délégation spéciale ; elle représentait cette souveraineté, mais elle ne possédait pas en propre le pouvoir souverain. Elle avait reçu les pouvoirs nécessaires pour remplir la mission qui lui avait été confiée, mais en dehors de celle-ci elle n'était investie d'aucun droit. Elle était un législateur, mais n'était pas l'égale du législateur, car elle n'exerçait pas la puissance législative dans son entier, et ses pouvoirs avaient des limites autres et plus étroites que celles qui sont assignées au législateur lui-même.

cette fonction fut déléguée soit à des Commissions internationales à compétence spéciale (commissions des réparations, de contrôle, de délimitation, etc...) soit à la Conférence des Ambassadeurs qui réglait, au nom des gouvernements alliés, toutes les questions générales relatives au Traité. Ces institutions ont opéré dans les provinces rhénanes sans le concours de la H. C., sauf instructions formelles des gouvernements.

La H. C. n'était pas davantage chargée de protéger ou de favoriser les intérêts des ressortissants alliés en Rhénanie étrangers aux armées d'occupation ou au personnel des Hauts Commissariats (c'était là affaire des consuls), ni les intérêts économiques, commerciaux ou industriels des pays qu'elle représentait.

Mais si spécialisés que fussent les pouvoirs du collège interallié eu égard au but qu'il poursuivait, ils n'en étaient pas moins très variés par la diversité des matières auxquelles ils s'appliquaient. En effet, dans le cadre de ses attributions, la H. C. avait compétence pour légiférer aussi bien en matière civile et commerciale qu'en matière pénale et administrative ⁽³⁸⁾. Il faut observer cependant que ses pouvoirs en matière pénale et administrative étaient de beaucoup les plus importants et les plus étendus. Les attributions de la H. C. étaient surtout de police générale. Les cas où son intervention en matière civile ou commerciale apparaissait légitime étaient très rares, car, la plupart du temps, en ces matières, les seuls intérêts *privés* des militaires ou du personnel des Hauts Commissariats étaient en jeu, et non la sécurité et les besoins

(38) Les auteurs allemands reconnaissent eux-mêmes que cette action pouvait s'étendre à tout ce qui touche à l'activité de l'Etat, y compris les questions sociales et intellectuelles. *Sic* Dr Ebner, *die Rechtswirkungen der feindlichen Besetzung auf die Bevölkerung des besetzten Gebiets*.

des armées : on ne voit pas en quoi les questions relatives à la propriété, aux contrats de droit privé, au mariage, à la filiation, etc... pouvaient intéresser cette sécurité. On peut ajouter que l'intervention de la H. C. en ce domaine aurait été le plus souvent inutile ou inopérante : inutile, car s'il s'agissait d'un militaire français défendeur, celui-ci pouvait, comme tout Français à l'étranger, décliner la compétence de la juridiction allemande ⁽³⁹⁾ ; si la juridiction allemande était compétente au regard de la loi nationale du défendeur, fréquemment la décision rendue par le tribunal allemand ne pouvait être efficacement exécutée que sur le territoire du pays auquel appartenait le défendeur, celui-ci ne possédant aucun bien autre part ; cette décision était alors soumise à la formalité de l'exequatur et celui-ci refusé s'il était notoire que le tribunal allemand avait fait preuve de partialité ou que la poursuite avait été vexatoire. Inopérante, car, si pendant l'occupation la H. C. pouvait toujours s'opposer à l'exécution des jugements des tribunaux civils allemands, les provinces rhénanes évacuées il devenait difficile, voire impossible, d'empêcher le gouvernement allemand de les faire exécuter. Malgré tout, la Haute Assemblée avait le devoir d'intervenir si, par exemple, les juges allemands faisaient preuve de partialité manifeste à l'encontre des militaires alliés, ou si des procès civils vexatoires ou tendancieux étaient multipliés contre eux, ou bien si, en raison de la qualité des personnes en cause, il était nécessaire de soustraire le procès à la connaissance de la juridiction allemande, ou encore, comme cela s'est produit, pour interdire aux commerçants allemands de vendre leur marchandise plus cher aux militaires

(39) En vertu de l'art. 15 du C. Civ. : « Un Français pourra être traduit devant un tribunal de France pour des obligations par lui contractées en pays étranger, même avec un étranger. »

et aux fonctionnaires alliés qu'à leurs nationaux, ou pour réglementer la vente de l'alcool et des substances toxiques ou stupéfiantes ⁽⁴⁰⁾.

Ajoutons, pour donner l'idée de la diversité de l'activité de la H. C., que celle-ci devait assurer l'application des mesures particulières prévues par l'Arrangement concernant la justice, le droit de réquisition, l'installation des armées, les impôts, les voies de communication et les postes, télégraphes, téléphones. etc... Elle devait assurer le ravitaillement régulier du pays, le fonctionnement normal de l'administration, des services publics et des usines, adapter ce fonctionnement aux besoins de l'occupation, et enrayer la propagation de toute agitation politique ou sociale; pour cela, elle fut obligée d'apporter certaines restrictions au libre exercice des droits et libertés individuels, civiques et politiques (libertés de la presse, de réunion, de parole, du commerce, droit de grève, de circulation, etc...) et de réglementer l'emploi de la force armée alliée, les obligations des autorités allemandes en matière de sûreté et de police, et la police sanitaire. La H. C. fut amenée également à déterminer dans certains cas la façon dont le gouvernement allemand était tenu de satisfaire à l'entretien des armées, à fixer dans quelle mesure le personnel de ces dernières ou ses propres fonctionnaires échappaient aux lois pénales ou civiles allemandes et dans quelles circonstances la législation propre aux armées s'appliquait en territoire occupé ⁽⁴¹⁾.

(40) La H. C. pouvait-elle, sous prétexte d'assurer la sécurité des armées, faire application de ses ordonnances aux ressortissants alliés résidant en Rhénanie, même dans la mesure où ces textes entraînaient modification de la loi interne de ces personnes ? Dès maintenant nous répondons par l'affirmative. Mais pour résoudre cette délicate question, il est indispensable de connaître l'organisation judiciaire des territoires occupés ; nous renvoyons donc pour les développements à la section suivante, p. 198.

(41) Nous étudierons les diverses branches de l'activité de la H. C. sous les rubriques les concernant.

Il n'est pas douteux que si la H. C. avait édicté une ordonnance inspirée de motifs étrangers aux besoins de l'occupation, elle eût commis un excès de pouvoir. Mais devant quelle juridiction porter le recours ? En France le juge ordinaire des recours pour excès de pouvoir est le Conseil d'Etat ; en l'occurrence, il eût été incompétent, la H. C. n'étant pas un organisme français mais interallié. Où trouver une juridiction interalliée, supérieure, non seulement à la H. C., mais aux Hautes Puissances qu'elle représentait ? La Société des Nations ? Il semble très douteux qu'elle eût eu compétence pour annuler une décision de la H. C. ; rien de tel n'est prévu par le Traité de paix. La Cour Permanente de Justice Internationale ? On aurait pu, tout au plus, lui soumettre un différend entre la H. C. et un Etat membre de la S. D. N. sur l'interprétation de l'Arrangement (art. 13 et 14 du Pacte de la S. D. N.). La seule sanction directe possible contre un excès de pouvoir de la H. C. était une protestation du Reich par voie diplomatique, auprès des gouvernements alliés.

Donc, tout en admettant la possibilité d'un recours gracieux ou hiérarchique devant la Haute Assemblée ⁽⁴²⁾ pour les actes émanant d'elle-même ou d'une autorité agissant par délégation, on se trouvait contraint d'éliminer la possibilité d'un recours contentieux en annulation contre ses ordonnances ⁽⁴³⁾. Et ce, non en raison de la nature de l'acte, mais par suite de l'absence de juridiction compétente ; c'est pourquoi, lorsque l'acte émanait d'une seule autorité alliée, agissant comme telle et non comme déléguée

(42) La H. C. pouvait, en effet, à toute époque statuer sur une requête présentée par un particulier quelconque sur l'application de ses décisions.

(43) Comp. déc. 2774, 4 janvier 1922 : « Pris acte d'une note de la Conférence des Ambassadeurs rappelant que les décisions de la H. C. I. T. R. sont sans appel. »

de la H. C. (en matière d'arrêtés militaires notamment), le recours pour excès de pouvoir devait rester ouvert, car on ne voit pas, pour la France par exemple, ce qui aurait incité le Conseil d'Etat à se déclarer incompétent (44).

Cependant, à titre de sanction indirecte, les gouvernements alliés avaient licence de considérer une ordonnance irrégulière — entachée d'excès de pouvoir ou d'incompétence — comme leur étant inopposable, et les juridictions nationales des puissances occupantes auraient pu, non pas annuler une telle ordonnance, mais la considérer comme nulle ou inexistante (45).

*
**

Nous avons dit que la H. C. représentait les puissances alliées et associées dans les provinces du Rhin, succédant en cela au Haut-Commandement. Que restait-il de pouvoirs à celui-ci après l'entrée en vigueur du Traité de paix ?

Il fallut tout d'abord déterminer le sort des règlements militaires de la période d'armistice : étaient-ils annulés *de plano* à la date du 10 janvier 1920 du fait de la substitution d'un organisme civil au Commandement comme représentant suprême des puissances occupantes ? La délégation allemande à la Conférence de la paix avait posé la question dans les

(44) À notre connaissance le cas ne s'est pas présenté en pratique.

(45) Cette observation était valable pour les arrêtés militaires, quoique le fait de soumettre la légalité des ordres militaires à l'appréciation des tribunaux ait l'inconvénient d'amener les juges militaires « à critiquer et peut-être même à refuser de sanctionner les ordres de leurs supérieurs hiérarchiques » (Armée française du Rhin, note du 26 décembre 1921).

termes suivants ; « Non seulement le Commandant en chef des troupes alliées et associées, mais aussi les différents Commandants d'armée ont émis, pendant l'armistice, en vertu du Règlement de la guerre sur terre de La Haye, de nombreux décrets ayant force de loi, en sorte qu'ainsi il existe pour le moment un droit excessivement bigarré, supprimant l'unité juridique et provoquant une grande insécurité commerciale. Il doit être supposé que tous ces décrets seront annulés au moment de la mise en vigueur du Traité de paix et de l'institution de la Haute Commission ⁽⁴⁶⁾ ». La réponse des Alliés du 29 juillet 1919 donna droit à la requête allemande : « En principe et conformément à la demande présentée dans le mémoire allemand, dit-elle, il entre dans les intentions des autorités alliées et associées de considérer que les divers arrêtés rendus par les autorités militaires de l'occupation pour la période de l'armistice seront périmés après que le Traité de paix entrera en vigueur. Toutefois il appartient à la H. C. de ménager les transitions indispensables. La H. C. prononcera par ordonnance l'abrogation ou l'adaptation de ces arrêtés. Cette ordonnance sera rendue dans le plus bref délai possible après la date de la mise en vigueur du Traité. » Or la H. C. n'a rendu aucune ordonnance de cette sorte ; le Haut Commissaire de France a seulement abrogé un certain nombre d'arrêtés militaires par lettres adressées au Général commandant l'armée française du Rhin : par exemple, lettre abrogeant l'inspection judiciaire des tribunaux allemands, organisée par l'Instruction 9699/AC de la X^e armée; lettre abrogeant les arrêtés pris par les Commandants d'armée au sujet du ravitaillement. Les autres arrêtés militaires ne devenaient donc caducs que dans

(46) Note du 12 juillet 1919.

deux cas : s'ils étaient contraires à l'Arrangement ; si une ordonnance s'était substituée à leurs dispositions pour les reproduire, modifier ou contredire. Enfin, la H. C. a estimé ⁽⁴⁷⁾ qu'elle n'était pas compétente pour recevoir les réclamations relatives à des ordres donnés par les autorités militaires pendant la période d'armistice.

Les autorités militaires qui, depuis la mise en vigueur du Traité de paix, se trouvaient subordonnées à l'autorité civile interalliée, n'étaient détentrices en principe, aux termes de l'Arrangement, d'aucun pouvoir réglementaire ⁽⁴⁸⁾. Elles n'avaient pas normalement qualité pour intervenir dans la législation ou l'administration allemandes.

Ce n'est pas à dire qu'elles étaient démunies de tout moyen d'action. Il est tout d'abord évident qu'elles pouvaient, comme en territoire national, frapper de mesures disciplinaires les militaires qui, par exemple, fréquentaient un débit de boisson consigné à la troupe ou faisaient des achats dans un établissement également consigné ; elles pouvaient aussi, dans la limite de leurs attributions et de leurs pouvoirs, et en conformité des dispositions de l'Arrangement, édicter, pour des buts militaires, des ordres qui s'imposaient à toute autorité allemande et à toute personne se trouvant dans les territoires occupés ⁽⁴⁹⁾.

De plus, si l'autorité militaire ne possédait en pro-

(47) Déc. 388, 10 avril 1920.

(48) Déc. 904, 7 août 1920.

(49) O. 1, art. 6, § 1. — La légalité des ordres militaires devait être appréciée non seulement d'après la législation nationale, mais aussi d'après le texte de l'Arrangement et même des ordonnances. C'est ainsi que les ordres interdisant le pavoisement et le chant de certains hymnes allemands ont été considérés par la H. C. comme un excès de pouvoir de la part des autorités militaires (Déc. 904, 7 août 1920).

pre aucun pouvoir réglementaire, dans certains cas, lorsque la réglementation interne des armées alliées s'avérait incomplète ou inopérante, la H. C. pouvait, à titre exceptionnel et par décision expresse, déléguer aux généraux commandants les armées alliées le pouvoir de prendre des arrêtés ou de publier des règlements ⁽⁵⁰⁾ qui avaient même force obligatoire que les ordonnances. Les principales délégations furent accordées pour réglementer les débits de boissons, la prostitution, les télégraphes et les téléphones, les voies de communications, les réquisitions et recensements des moyens de transport, l'affichage des prix de vente et du cours du change, le logement et le cantonnement des troupes, l'observation des règlements allemands, etc... La H. C. pouvait également, lorsque le fonctionnement d'un service public quelconque, intéressant l'ordre social, la sécurité et l'entretien des armées, paraissait menacé, habiliter le Général commandant en chef les armées alliées à prendre telles mesures qu'il jugeait utiles aux besoins des troupes et de la population civile ⁽⁵¹⁾.

Exceptionnellement, des pouvoirs plus étendus étaient reconnus aux autorités militaires lorsque l'on faisait appel à la force armée alliée pour le maintien de l'ordre public. Cet emploi des troupes d'occupation était réglementé par l'article 13 de l'Arrangement et l'Instruction n° 9, en date du 1^{er} avril 1920, complétée par les décisions 2.664 et 9.035 des 1^{er} décembre 1921 et 31 octobre 1924.

En principe, la responsabilité du maintien de l'or-

(50) Comp. Déc. 363, 1^{er} avril 1920 : « ... Le texte français de l'article 8 de l'Arrangement, visant les règlements en vigueur dans les différentes armées doit être interprété par le texte anglais...; il est par conséquent permis aux Armées de modifier, s'il y a lieu et suivant les circonstances, leurs règlements intérieurs. »

(51) O. 104. art. 1^{er}.

dre public incombait aux autorités et forces de police allemandes ⁽⁵²⁾. Cependant les forces militaires alliées pouvaient, dans certains cas, être employées au maintien ou au rétablissement de l'ordre public. Un tel emploi devait être ordonné par la H. C. Cela se produisait dans deux circonstances :

1° en cas d'état de siège :

L'état de siège n'existait pas à titre permanent, mais, en vertu de l'article 13 de l'Arrangement, la H. C. pouvait le proclamer dans une partie quelconque ou dans la totalité du territoire occupé « toutes les fois qu'elle le jugeait nécessaire ». Les autorités civiles locales étaient alors dessaisies et les autorités militaires détenaient les pouvoirs prévus par la loi allemande (loi d'Empire du 30 mai 1892) ⁽⁵³⁾. Le pouvoir réglementaire appartenait en propre au Commandant militaire des troupes stationnées dans le ou

(52) Aucune troupe allemande, à l'exception des prisonniers de guerre en cours de rapatriement, n'était admise dans les territoires occupés, même en transit (art. 43 du Traité, art. 1 de l'Arrangement). Mais des forces de police pouvaient y être maintenues en vue d'y assurer l'ordre; les gouvernements alliés avaient réservé à la H. C. le droit de décider définitivement, après consultation des autorités allemandes intéressées, quels seraient les effectifs de la police (Arrgt., art. 1^{er}; R. de V., 29 juillet 1919, § 7). Les pouvoirs de la H. C. comportaient pour elle l'obligation de surveiller les conditions d'organisation, d'armement et d'effectifs de la police allemande (Déc. 9927, 14 mai 1925); en outre « sauf exception expressément autorisée par la H. C., les forces de police (devaient) conserver un caractère municipal et ne relever, ni directement, ni indirectement, soit du Reich, soit d'un Etat particulier » (Déc. 664, 10 juin 1920).

(53) Il s'agit plus exactement de la loi du 4 juin 1851, rendue applicable à tout l'Empire, sauf la Bavière, le 30 mai 1892. Néanmoins, vu la rédaction de l'art. 13 de l'Arrangt., les autorités militaires pouvaient parfaitement appliquer ladite loi dans le Palatinat. — Déjà la Convention de Rouen du 16 mars 1871 (art. 3) avait déclaré établir l'état de siège suivant la loi française du 9 août 1849. Ce sont des raisons politiques plus que juridiques qui, en 1871 et 1919, ont incité l'occupant à prendre à son compte la loi de l'occupé.

les districts déclarés en état de siège ; il pouvait le déléguer sous sa responsabilité aux autorités militaires subordonnées et même à l'autorité civile. Le Commandant militaire avait la charge de l'administration et de la police du district, mais « en publiant des décrets ou des proclamations ou en intervenant de toute autre façon dans l'administration civile » il avait l'obligation de n'agir qu'après consultation et approbation de la H. C., sauf en cas d'urgence ou pour une opération présentant un caractère purement militaire.

Etait-il nécessaire de consulter l'autorité allemande avant de déclarer l'état de siège ? La note interalliée du 29 juillet 1919 avait estimé justement que les puissances occupantes ne pouvaient prendre un tel engagement « l'état de siège étant fonction immédiate de la sécurité des armées » ; cependant, dans un esprit de conciliation, et comptant sur la collaboration loyale de l'autorité allemande, les gouvernements alliés avaient fait savoir qu'ils ne manqueraient pas de consulter celle-ci chaque fois que les circonstances le permettraient.

2° *En cas d'insuffisance des moyens de police allemands (Instruction n° 9) :*

L'administration allemande, si elle estimait ne plus être en mesure de remplir sa mission, avait la ressource de s'adresser au délégué de la H. C. dans la circonscription pour obtenir l'emploi de la force armée alliée. La demande devait être écrite, signée, datée et contenir un exposé des motifs. Dès la réception de la demande le délégué transmettait celle-ci à la H. C. pour décision.

Mais sans consultation ni autorisation préalable du collège interallié, et même lorsque l'état de siège n'avait pas été proclamé, les autorités militaires pou-

vaient prendre, sous leur responsabilité, toutes mesures de police temporaires, ordres ou arrêtés, en vue de rétablir l'ordre, sous réserve d'en rendre compte à la H. C. et à la condition formelle qu'il y eût urgence : les autorités militaires intervenaient alors soit spontanément, soit sur demande de l'administration allemande; dans ce dernier cas, lorsqu'elles déféraient à la demande qui leur était faite, elles assuraient entièrement le maintien de l'ordre et, en conséquence, toutes les forces de police allemandes de la localité étaient placées sous leurs ordres exclusifs.

Dans tous les cas, l'autorité militaire demeurait libre de fixer les modalités de son action et devait mettre un terme à son intervention lorsque les circonstances la motivant cessaient d'exister. Ses pouvoirs étaient strictement limités aux nécessités de la situation ; mais la H. C. jugea qu'on ne pouvait en restreindre l'étendue en essayant de les définir. L'appréciation de l'urgence était laissée à l'autorité militaire.

*
**

L'observation des prescriptions édictées par les autorités d'occupation était sanctionnée par l'article 22, § I, de l'ordonnance 2, du 10 janvier 1920, qui punissait de peines d'amende ou de prison, ou de l'une d'elles seulement, les infractions aux ordonnances, instructions, ordres et décisions de la H. C., aux règlements et aux ordres des autorités militaires ou des autorités agissant par délégation expresse de la Haute Assemblée ⁽⁵⁴⁾.

(54) Le § 3, ajouté à l'art. 22 le 10 avril 1922, prévoyait, accessoirement et facultativement, la confiscation, pour faire recette ou pour être détruits, des objets ayant servi à commettre l'infraction.

Les maxima furent fixés tout d'abord à un an de prison et 10.000 marks d'amende ⁽⁵⁵⁾. Afin de maintenir aux peines pécuniaires un caractère répressif efficace malgré la chute verticale du mark, le maximum fut élevé successivement à 100.000 marks, le 25 août 1922, et à 5 millions le 26 février 1923 ⁽⁵⁶⁾. Mais, par suite des variations quotidiennes dans la valeur de la monnaie allemande, il eût fallu une révision fréquente des maxima des amendes. C'est pourquoi on proposa le remplacement du mark-papier soit par une unité monétaire alliée, soit par le mark-or. En raison du caractère interallié de l'occupation, on adopta la deuxième solution, malgré les complications de comptabilité qu'elle entraînait.

L'ordonnance 202, du 9 août 1923, ordonnait que le taux des amendes fût évalué et leur montant prononcé en marks-or (monnaie de compte et non de circulation), le maximum général étant fixé à 1.000 marks-or ⁽⁵⁷⁾. Le paiement était effectué en « monnaie ayant cours légal », c'est-à-dire que le débiteur avait la faculté de se libérer, aux termes des communications adressées les 25 août et 15 septembre 1923, aux délégués de districts, en francs français, belges, luxembourgeois, suisses, en liras italiennes, dollars des U. S. A., florins des Pays-Bas, livres-sterling britanniques, marks-papiers, pesetas espagnoles ⁽⁵⁸⁾. Cha-

(55) Ce système répressif était analogue à celui qui, pendant la période d'armistice, avait puni les contraventions aux arrêtés de police; toutefois l'amende était évaluée en monnaie allemande au lieu de l'être en monnaie française.

(56) A cette même date la durée de l'emprisonnement fut portée à 5 ans.

(57) Ce qui, d'après le cours de l'époque, portait à la date du 1^{er} septembre, le maximum de 5 à 1235 millions de marks-papier; à cette date un mark-or valait environ 4,24 francs-papier français.

(58) Cependant l'Instruction du 15 septembre 1923 de l'armée française du Rhin prescrivait de n'accepter que les francs-français et les marks-papier; cette décision qui ne respectait pas intégralement les directives de la H. C., évitait toutefois des complications pratiques non négligeables.

que samedi, la H. C. arrêtait le taux de conversion de ces devises, par rapport au mark-or, en se basant sur la moyenne des changes de la semaine écoulée : le cours était téléphoné le samedi au Général commandant en chef et aux délégués de districts pour entrer en vigueur le lundi à 0 heure jusqu'au dimanche suivant 24 heures. La somme due en « monnaie ayant cours légal » était arrêtée le jour du versement.

La situation fut stabilisée après la réforme monétaire allemande, et l'ordonnance 296 du 16 février 1925 remplaça le maximum général de 1.000 marks-or par celui de 1.000 Reichsmarks, le Reichsmark étant la nouvelle unité monétaire allemande ⁽⁵⁹⁾.

Les dispositions de l'article 22 de l'ordonnance 1, punissant les infractions aux prescriptions des autorités d'occupation, et plusieurs fois modifiées comme nous venons de le voir, ne s'appliquaient que « sauf dispositions spéciales », c'est-à-dire ne visaient pas les infractions pour lesquelles les différentes ordonnances prévoyaient des peines spéciales ⁽⁶⁰⁾, non plus que les « crimes et délits réprimés en vertu des lois nationales de chaque armée ».

§ 3. — L'ADMINISTRATION DES TERRITOIRES OCCUPÉS.

Le texte fondamental en la matière était l'article 5 de l'Arrangement rhénan, ainsi libellé :

(59) La même ordonnance ramena le maximum de l'emprisonnement de cinq ans à un an.

(60) Celles-ci se sont multipliées au cours de l'occupation, aggravant, en général, les pénalités ordinaires; outre les peines pécuniaires et d'emprisonnement, c'étaient : la peine de mort (sabotage ayant causé ou pu causer un accident mortel), les travaux forcés à perpétuité ou à temps, la détention perpétuelle (espionnage), etc...

L'Administration civile des Provinces (Provinzen), des gouvernements (Regierungsbezirke), cercles urbains (Stadtkreise), cercles ruraux (Landkreise), et communes (Gemeinde) restera entre les mains des autorités allemandes, et l'Administration civile de ces zones continuera conformément aux lois allemandes et sous l'autorité du Gouvernement central allemand, à l'exception de la réglementation par Ordonnances émanant de la Haute Commission, et dans la mesure où celle-ci le jugera nécessaire, conformément à l'article 3, pour adapter cette administration aux besoins et aux circonstances de l'Occupation militaire. Il est entendu que les autorités allemandes sont obligées, sous peine de révocation, de se conformer à toutes les Ordonnances rendues en vertu de l'article 3 ci-dessus (61).

La mission confiée à la H. C., à l'égard de l'administration allemande, était complexe : elle devait, afin de garantir aux armées leur sécurité et la satisfaction de leurs besoins, surveiller le fonctionnement des services publics locaux et veiller à ce que l'administration allemande assurât l'exécution de ses ordonnances et de ses décisions ; elle devait aussi adapter, s'il y avait lieu, le fonctionnement normal des diverses institutions aux circonstances exceptionnelles de l'occupation. En fait, elle s'est efforcée de changer le moins possible le mécanisme administratif habituel des provinces du Rhin.

La surveillance de l'administration allemande et de l'exécution des prescriptions de la Haute Assemblée était exercée par l'intermédiaire de fonction-

(61) A une question posée par la délégation allemande à la Conférence de la Paix, les gouvernements alliés avaient répondu « qu'il n'était pas dans les intentions des puissances alliées et associées que la Commission Interalliée puisse modifier les circonscriptions administratives et politiques » (R. de V., 29 juillet 1919).

naires alliés dénommés « Délégués de la Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans ».

La note des Alliés du 29 juillet 1919 avait fait connaître qu'après la mise en vigueur du Traité de paix il n'y aurait plus d'agents chargés de *contrôler* les autorités allemandes dans les diverses circonscriptions administratives, mais que, dans l'intérêt de la population, la H. C. aurait le pouvoir de maintenir des représentants fixes chargés d'établir la liaison entre les diverses administrations locales allemandes, les autorités militaires et la H. C. elle-même.

Celle-ci, usant de cette faculté, chargea chacun des Hauts Commissaires de nommer les « délégués » qui résideraient dans la zone occupée par l'armée de son pays ⁽⁶²⁾. Ces délégués de la H. C. n'avaient aucun pouvoir d'administrateur ou de contrôleur qui leur permît d'intervenir dans la vie administrative allemande par le visa ou l'approbation de pièces officielles et, en propre, aucun pouvoir général de réglementation en matière administrative. Cependant, il appartenait à la H. C. de leur déléguer, par décision expresse et exceptionnelle, le pouvoir de prendre des règlements ou des arrêtés en telle ou telle matière.

Ces délégués, établis aux chefs-lieu de provinces, de districts et de cercles, où ils représentaient le collège interallié, étaient essentiellement les agents de liaison ordinaires entre les autorités et les populations allemandes d'une part, la H. C. et les autorités militaires d'occupation d'autre part. Ce rôle leur donnait qualité pour notifier à la population et aux autorités allemandes toutes les ordonnances, instructions, décisions et demandes de renseignements émanant de la H. C. Ils devaient veiller à l'application stricte

(62) Cf. Déc. 673, 806 et 3396 des 10 juin 1920, 22 juillet 1920 et 14 juin 1922.

de ces injonctions et arrêter, de leur propre autorité et dans la limite des pouvoirs qui leur étaient conférés, les mesures d'exécution et de détail ⁽⁶³⁾. De leur côté les autorités allemandes étaient tenues de déférer aux convocations qui leur étaient adressées par les délégués pour raison de service, ainsi que d'obtempérer aux ordres qui leur étaient remis et de répondre aux demandes qui leur étaient adressées sans les discuter et sans en référer préalablement à leurs supérieurs ⁽⁶⁴⁾.

Toutefois, les délégués n'étaient pas pour toutes les questions les intermédiaires obligatoires entre les pouvoirs locaux et les autorités militaires d'occupation. Ces dernières étaient en effet autorisées à transmettre directement aux premiers leurs ordres et demandes de renseignements pour toutes les matières où le Traité de Versailles, l'Arrangement et les ordonnances de la H. C. conféraient aux autorités militaires un pouvoir propre pour assurer la sécurité des armées et leur subsistance. Pour toutes les autres matières, et, d'une façon générale, pour toutes celles qui, par leur nature, intéressaient la H. C. où étaient susceptibles d'être éventuellement portées devant

(63) Si, exceptionnellement, la H. C. et l'administration allemande s'adressaient l'une à l'autre en passant par une autre voie que celle des délégués, la question qui faisait l'objet de cette correspondance était obligatoirement portée à la connaissance de ces derniers.

(64) Un certain nombre d'autres fonctions incombaient également aux délégués. C'est ainsi qu'ils avaient compétence pour régler sur place toutes les difficultés entre les troupes et les populations qui ne présentaient aucun caractère de gravité assez accusé pour obliger la H. C. à intervenir elle-même. Ils étaient également chargés de contrôler la situation en combustibles des services publics et de faire parvenir les renseignements de cet ordre à la H. C., notwithstanding la documentation fournie à celle-ci d'autre part; mais ils n'étaient pas qualifiés pour demander à l'administration allemande les mêmes renseignements relatifs aux entreprises privées qui ne fournissaient pas les services publics.

elles, les délégués servaient toujours d'agents de liaison entre les autorités et populations allemandes et les autorités militaires alliées.

Comment ces délégations civiles de la H. C. ont-elles rempli leur mission ? En fait, établissant un lien direct entre les autorités alliées et les populations allemandes, elles ont rendu aux unes et aux autres des services indéniables grâce à leur autorité et à leur prestige, à leur stabilité, à leur connaissance de la langue du pays, à leur expérience de la mentalité propre aux habitants des circonscriptions où elles étaient en résidence ; dans de nombreux cas elles ont réussi à régler sur place, ou même à prévenir, les menus incidents que pouvait provoquer l'occupation.

Il appartenait à la H. C. de se prémunir contre les tentatives des gouvernements allemands de porter préjudice aux troupes d'occupation soit en perturbant par des règlements nouveaux le fonctionnement de l'administration, soit en envoyant dans les territoires occupés des fonctionnaires incompetents ou mal intentionnés. Contre le premier de ces dangers elle était garantie par son pouvoir d'examen des lois ; toute modification apportée aux rouages administratifs constituait un règlement général qui devait lui être soumis et dont elle pouvait interdire l'application si elle estimait que la sécurité des armées aurait à souffrir de la modification proposée.

En ce qui concerne les fonctionnaires allemands ⁽⁶⁵⁾, l'article 5 (*in fine*) de l'Arrangement les

(65) L'article 1 de l'O. 3, en date du 10 janvier 1920, obligea les autorités allemandes compétentes à adresser au délégué local de la H. C., dans les quinze jours qui suivaient la promulgation de ladite ordonnance, l'état, par catégories de services, des fonctionnaires de tous grades en fonctions dans les territoires occupés à la date de l'entrée en vigueur du Traité de paix.

rendait passibles de la révocation lorsqu'ils ne se conformaient pas aux ordonnances rendues en vertu de l'article 3. Cette révocation pouvait être prononcée sans délai, sur ordre de la H. C., soit par le Commissaire d'Empire, soit par l'autorité allemande compétente, la H. C. conservant le droit de révoquer elle-même les fonctionnaires en cas de nécessité ⁽⁶⁶⁾.

Par la suite, les sanctions contre les fonctionnaires allemands firent l'objet de différentes ordonnances : les fonctionnaires qui contrevenaient aux ordonnances ou instructions, ordres ou décisions de la H. C. étaient susceptibles, sans préjudice des peines prévues pour infraction auxdits textes, d'être suspendus ou révoqués de leurs fonctions ; ils pouvaient, en outre, être expulsés des territoires occupés par ordre de la H. C. ⁽⁶⁷⁾. Les autorités allemandes qui contrevenaient aux ordres des autorités militaires encouraient, sans préjudice des sanctions prévues pour infraction à ces ordres, la suspension ou la révocation ⁽⁶⁸⁾. Tout fonctionnaire (comme toute autre personne) dont les agissements paraissaient de nature à compromettre l'entretien et la sécurité des troupes d'occupation ou l'ordre public était passible d'un ordre d'expulsion. Tout fonctionnaire expulsé était révoqué de plein droit ⁽⁶⁹⁾.

Les fonctionnaires suspendus ou révoqués de leurs fonctions pendant la durée de l'armistice par les autorités militaires alliées ne pouvaient reprendre leurs fonctions en territoire occupé sans une autorisation de la H. C., accordée après avis des autorités mili-

(66) R. de V., 29 juillet 1919.

(67) O. 1, art. 5, mod. par O. 93, art. 3, § II.

(68) O. 1, art. 6, § II.

(69) O. 285, art. 4.

taires de la puissance au nom de laquelle avait été prononcée la suspension ou la révocation ⁽⁷⁰⁾.

De ce droit de révoquer un fonctionnaire en exercice les gouvernements alliés ont tiré la conséquence que la H. C. avait également le droit de mettre son veto à la nomination d'un fonctionnaire, dans les conditions suivantes : quinze jours avant l'entrée en service d'un fonctionnaire allemand nouvellement nommé, avis était donné de cette nomination et communication du dossier personnel de l'intéressé était faite au délégué local de la H. C. Lorsqu'il apparaissait qu'une telle nomination risquait d'être préjudiciable aux troupes d'occupation, le collège interallié pouvait y faire opposition ⁽⁷¹⁾. Toutefois, il fut décidé que ce veto n'interdisait pas nécessairement toute présentation ultérieure de la candidature du fonctionnaire évincé à un autre poste dans les territoires occupés, sous condition d'une décision spéciale de la H. C.

Dans l'ensemble, jusqu'à l'occupation de la Ruhr, malgré les circulaires et les instructions qui l'instiguaient à entraver l'exécution des ordres de la H. C., l'administration allemande dans les territoires occupés s'est montrée calme, consciencieuse et soumise. Un assez grand nombre d'avertissements ont dû être donnés, mais les révocations et expulsions ont été relativement peu nombreuses. L'intervention de la Haute Assemblée pendant cette période s'est bornée à empêcher l'entrée en fonctions de fonctionnaires suspects et à mettre fin à toute gestion administrative contraire aux intérêts des armées.

(70) O. 2, art. 33.

(71) Instr. 3, O. 29, 54, 286. — De même, aucun fonctionnaire venant d'Allemagne non occupée, pour prendre un service en territoire occupé, même à titre temporaire, ne pouvait s'installer avant d'en avoir demandé l'autorisation à la H. C. et d'avoir fourni son dossier personnel (Déc. 8143, 31 mai 1924).

A partir de 1923, la H. C. s'est vue obligée de donner à son intervention une forme plus active : par l'ordonnance 205, promulguée le 31 août de cette même année, elle s'est reconnue le droit de nommer elle-même, dans certains cas, aux emplois de l'administration locale. Cette ordonnance fut une des armes dont fit usage la Haute Assemblée pour briser la résistance passive décrétée par le gouvernement allemand. Différents indices démontraient l'intention de ce dernier de répondre aux expulsions de fonctionnaires par une inertie administrative dont l'effet eût été de laisser vacants les postes des expulsés, de façon à désorganiser les services publics. C'est à prévenir ce danger que tendait l'ordonnance 205. D'ailleurs, la H. C., soucieuse de n'apporter à la souveraineté allemande que les restrictions véritablement imposées par la sauvegarde des intérêts des armées alliées, avait, dans le texte de l'ordonnance 205, limité son droit de désignation aux cas où la carence allemande se manifesterait à la suite d'une révocation ou d'une expulsion prononcée par la H. C. elle-même, ou à la suite de son opposition à la nomination par l'autorité allemande d'un nouveau fonctionnaire. Encore fallait-il que le titulaire évincé ne pût être suppléé par un fonctionnaire en exercice.

C'étaient là bien des restrictions mises par la H. C. à l'usage du droit de nomination qu'elle s'était conférée. Néanmoins, le gouvernement d'Empire adressa aussitôt aux gouvernements de Londres, Paris et Bruxelles une note de protestation ⁽⁷²⁾. Ce document déclarait que, si le nombre des fonctionnaires avait diminué en territoire occupé, cela tenait aux mesures prises par la H. C. et les autorités d'occupation. L'administration allemande s'était toujours efforcée de

(72) *Le Temps*, 9 septembre 1923.

combler les places vacantes, mais elle s'était heurtée à la résistance desdites autorités. Le gouvernement allemand espérait que l'ordonnance en question serait rapportée immédiatement. D'ailleurs, ajoutait la note, les nominations auxquelles il serait procédé et les actes des fonctionnaires nommés seraient dépourvus de validité. De son côté, le Ministre d'Empire pour les Territoires occupés, s'adressant aux autorités et aux populations rhénanes, s'exprimait ainsi : « Les usurpateurs éventuellement nommés sur le fondement de cette ordonnance sont des traîtres au pays. Ils sont à considérer comme n'existant pas. On doit écarter tout ce qui pourrait avoir pour résultat de les reconnaître ou de collaborer avec eux ». Autrement dit, le cabinet de Berlin se refusait à reconnaître aux fonctionnaires désignés par la H. C. le caractère de fonctionnaires allemands régulièrement institués et le droit d'agir valablement en cette qualité.

On pouvait sans difficulté accorder que le fonctionnaire désigné par la H. C. ne détenait pas l'investiture de la souveraineté allemande. Mais pourquoi voir forcément en lui un usurpateur ? Sans doute, depuis la mise en vigueur du Traité de Versailles, le gouvernement allemand avait recouvré, en principe et sauf les exceptions inscrites au Traité et dans l'Arrangement, l'exercice de sa souveraineté dans les pays soumis à l'occupation. En particulier, la nomination des fonctionnaires incombait normalement aux autorités du Reich. Les principes du droit international d'après lesquels, en temps de guerre, l'occupant est autorisé à procéder aux désignations nécessaires, en se substituant ainsi au gouvernement ordinaire empêché, ne savaient trouver leur application dans le régime nouvellement instauré en pays rhénan.

Mais si le gouvernement allemand avait la liberté

d'exercer son droit de nomination, il avait le devoir de ne pas négliger de s'en servir. Une telle abstention était de nature à compromettre la marche normale de l'administration en territoire occupé et, en conséquence, à mettre en péril l'ordre public. Or, tout ce qui affectait celui-ci intéressait du même coup la sécurité des armées d'occupation, et la H. C. avait précisément reçu du Traité de paix, avec la charge de veiller à la sécurité des armées, le pouvoir de légiférer par voie d'ordonnances pour remplir cette tâche. La législation et la réglementation allemandes se voyaient en toutes circonstances obligées de fléchir et de s'effacer devant les textes interalliés ; il n'y avait pas d'objet interdit au pouvoir réglementaire de la Haute Assemblée, souveraine pour tout ce qui touchait aux intérêts des armées d'occupation. Les actes accomplis par cet organisme, représentant suprême des puissances alliées et associées, dans les limites du domaine particulier où il était appelé à se mouvoir, avaient pleine et entière validité juridique.

On doit en conclure qu'en se donnant par l'ordonnance 205 le droit de nommer aux emplois vacants de l'administration locale en territoires occupés dans les cas où la négligence du gouvernement allemand eût risqué de compromettre les intérêts des armées, la H. C. n'avait pas excédé ses pouvoirs ; le titre conféré par elle à ces fonctionnaires était un titre régulier qui, sans leur donner la qualité de fonctionnaires allemands, les habilitait néanmoins à agir valablement dans les conditions déterminées par la Haute Assemblée (73). Celle-ci s'était bornée à se donner le moyen

(73) La H. C. avait décidé, le 2 décembre 1920, « qu'un fonctionnaire nommé légalement par les autorités militaires pendant l'Armistice avait le droit d'exercer tous les pouvoirs attachés à sa fonction, et que les délibérations prises par l'Assemblée de cercle sous sa présidence étaient légales ; qu'un acte par lequel son suc-

de briser une des formes de la résistance passive ; on ne pouvait vraiment prétendre de bonne foi que les précautions prises étaient exagérées ⁽⁷⁴⁾.

D'ailleurs nous n'avons pas connaissance que la H. C. ait eu à faire usage du droit de nomination inscrit dans la nouvelle ordonnance ⁽⁷⁵⁾ dont la seule promulgation amena à composition le gouvernement du Reich, et qui, au surplus, fut abrogée par l'ordonnance 278, en date du 25 octobre 1924, rétablissant le *statu quo ante*.

En ce qui concerne les obligations des fonctionnaires allemands (administratifs et judiciaires) envers les autorités d'occupation), signalons que ceux-ci étaient tenus de fournir aux délégués la documentation utile sur toutes les affaires importantes de leur ressort et de les informer immédiatement de tous les renseignements parvenus à leur connaissance regardant l'ordre public (séditions, grèves, troubles économiques, état moral de la population, ravitaillement, réunions publiques, mouvements politiques, élections, etc...) ; en outre, les 1^{er} et 15 de chaque mois, des rapports périodiques d'information devaient leur être fournis ⁽⁷⁶⁾.

Enfin aucun transfert, aucun changement dans l'organisation apparente d'une administration (augmen-

cesseur annulerait lesdites délibérations serait de nature à porter préjudice à la sécurité des armées alliées d'occupation et rendrait ce dernier susceptible d'être poursuivi par application de l'Ordonnance N° 29, article 5. »

(74) Au reste, la H. C., forte de son droit avait, par l'exercice des pouvoirs qu'elle tenait de l'Arrangement, la possibilité de contraindre le gouvernement allemand à s'incliner.

(75) Celle-ci avait, d'autre part (art. 1 et 2), conféré aux délégués le pouvoir de prendre ou faire prendre connaissance de tout document destiné aux administrations allemandes établies dans leur ressort toutes les fois qu'il ressortait de présomptions suffisantes que ces administrations exerçaient une activité contraire aux ordres de la H. C. ou aux intérêts des armées d'occupation.

(76) Instr. N° 2, du 10 janvier 1920, mod. le 15 janvier 1924,

tation du nombre des fonctionnaires, par exemple) ne pouvait avoir lieu sans l'agrément de la Haute Assemblée ; c'est ainsi qu'il était interdit aux autorités allemandes de déplacer ou de détruire les archives d'un service public en territoire occupé, sous peine des sanctions prévues pour infraction aux ordonnances.

La H. C. a usé de son pouvoir d'adapter le fonctionnement de l'administration allemande aux besoins de l'occupation en un certain nombre de cas, pour la plupart prévus par le texte même de l'Arrangement.

En raison de l'importance qu'ils présentaient pour le ravitaillement et le déplacement des armées, les services publics de transport ont été soumis à un régime spécial : l'administration allemande continuait à gérer librement, en principe, l'exploitation des chemins de fer à voie normale ou autres, des tramways, des voies de navigation, des routes, des services postaux, télégraphiques et téléphoniques, mais elle était assujettie à une surveillance permanente ⁽⁷⁷⁾ du Commandement militaire et obligée d'obéir aux ordres à elle donnés par le Commandant en chef des armées alliées et associées, ou en son nom, pour des buts militaires. Tout le matériel et tout le personnel civil nécessaires à l'entretien et à l'exploitation de toutes les voies de communication devaient être constamment tenus au complet.

Les transports par voie ferrée de troupes ou d'iso-

(77) Dispositions générales: Arrgt., art. 10, al. 1 et 2.

Chemins de fer: Arrgt., art. 10 al. 3; R. de V., 14 octobre 1919; O. 282 (abrogeant et remplaçant l'O. 6), 16 novembre 1924, et 7 annexes.

Navigation : R. de V., 14 octobre 1919; O. 17, 10 avril 1920, et 5 annexes.

P. T. T. : Arrgt., art. 11 et 12; O. 15, 18 avril 1920.

Routes ; O. 33, 15 août 1920.

lés et d'officiers et de leurs familles, des permissionnaires, munis d'un ordre de transport sur les chemins de fer, étaient effectués gratuitement ⁽⁷⁸⁾. La responsabilité des administrations allemandes en matière de transport ne pouvait être atténuée par le fait que le transport avait lieu en franchise, l'Arrangement du 28 juin 1919 constituant en lui-même un engagement contractuel ⁽⁷⁹⁾. Cette règle était d'ailleurs conforme à celle observée en pareille matière sur les réseaux alliés malgré les réductions et tarifs spéciaux des transports militaires.

Pour rendre efficace la surveillance du Haut-Commandement et transmettre aux directions allemandes les ordres de celui-ci, deux commissions militaires furent créées à l'état-major du Général commandant en chef : la Commission Interalliée des Chemins de fer de Campagne des Pays Rhénans (C. I. C. F. C.), assistée dans sa tâche de Sous-Commissions et des organes militaires qu'elle mandatait toutes les fois qu'elle le jugeait utile, et la Commission Interalliée de Navigation de Campagne (C. I. N. C.), également assistée de certains organes militaires. Les administrations allemandes chargées de la direction des services de transport déléguaient auprès de ces commissions des représentants et devaient leur rendre compte des travaux projetés, des changements d'horaires, de tous les incidents de nature à troubler l'exploitation (tentatives de grèves, agitations dans le personnel, etc...) et des nominations. Les commissions pouvaient requérir l'administration de modi-

(78) Les militaires bénéficiaient pour leurs déplacements en dehors du service d'une réduction de 66, 2/3 %.

(79) R. de V., 14 octobre 1919; O. 282, art. 14. — Mêmes observations pour les transports par voie d'eau; dans ce cas, l'ordre de transport justifiait pour le transporteur ses droits à remboursement par le gouvernement allemand (O. 17, art. 10 et annexe 2).

fier ces horaires, s'opposer à ces nominations et provoquer à l'égard des agents toutes sanctions qu'elles jugeaient méritées ⁽⁸⁰⁾. Elles veillaient à ce que le personnel et le matériel fussent maintenus au complet, prêts à être utilisés pour toute opération militaire. La C. I. C. F. C. était encore chargée de prendre toutes dispositions pour que les chemins de fer fussent, dans la mesure compatible avec les exigences militaires, en état de satisfaire aux besoins économiques des territoires occupés ^(80 bis). En cas de proclamation de l'état de siège dans tout ou partie de ces territoires, le Commandant en chef des armées alliées pouvait prescrire à la C. I. C. F. C. et à la C. I. N. C. de prendre la direction des chemins de fer et de la navigation en territoires occupés (y compris le Rhin) ; le personnel civil des réseaux était alors placé sous l'autorité complète et exclusive de ces commissions.

Des pouvoirs analogues à ceux dévolus aux Commissions Interalliées étaient exercés directement par les services de l'état-major sur l'administration allemande des routes et sur celle des postes, télégraphes et téléphones. Les armées d'occupation avaient le droit d'user, pour des buts militaires, de toutes les installations postales, télégraphiques (sans fil ou avec fil) et téléphoniques et, si besoin était, d'en organiser de nouvelles ; les télégrammes et messages de ou pour les autorités alliées ou associées et la H. C.,

(80) Toute faute de service d'un agent allemand de nature à porter préjudice à la H. C. ou aux armées d'occupation rendait son auteur passible, indépendamment des sanctions judiciaires portées aux ordonnances, des pénalités prévues par les règlements allemands et prononcées, à défaut des autorités administratives allemandes, par les Commissions Interalliées.

(80 bis) La C. I. N. C. agissait indépendamment de la Commission centrale du Rhin ayant son siège à Strasbourg et substituée par le Traité de Versailles (art. 354 à 361) à la Commission Internationale créée par la convention de Mannheim de 1863.

et d'un caractère officiel, les lettres et colis remis aux bureaux de poste allemands par ou pour les armées d'occupation ou la H. C. étaient expédiés et transportés gratuitement, le gouvernement allemand demeurant responsable de la valeur de tout colis ou de toute lettre perdus ou volés à la poste. Aucune installation de télégraphie sans fil ne pouvait être établie par les pouvoirs publics ou les habitants des territoires occupés sans une autorisation préalable des autorités militaires alliées ou associées.

La H. C. surveillait également, par l'intermédiaire de ses délégués, les Offices administratifs allemands de ravitaillement en vivres et en combustibles ⁽⁸¹⁾. Elle exigeait de ceux-ci des rapports périodiques qui lui permettaient de s'assurer que tous les points des territoires occupés étaient convenablement ravitaillés et dans les mêmes conditions que la rive droite du Rhin. Un Comité des Charbons était chargé de veiller, d'une part, à ce que l'approvisionnement en combustibles des armées alliées de la H. C. s'effectuât au mieux de leurs intérêts ⁽⁸²⁾ ; d'autre part, à ce que les services publics des eaux, du gaz, de l'électricité et des chemins de fer fussent constamment approvisionnés et à ce que fussent constitués et conservés des stocks de réserve suffisants pour assurer leur marche régulière en cas de grève. Dans l'accomplissement de sa mission, le Comité des Charbons avait qualité pour donner aux autorités et services publics intéressés toutes instructions utiles, faire procéder à toutes véri-

(81) O. 39 et 276, Instr. 33, Déc. 107, en date du 31 janvier 1920, concernant les « Pouvoirs respectifs de la Haute Commission et de la Commission des réparations en matière de livraison de charbon ».

(82) Par la suite, la Déc. 9680, du 19 mars 1925, supprima les services techniques du Comité des Charbons, les armées effectuant depuis lors, par leurs propres moyens, leur approvisionnement en combustibles.

fications et enquêtes sur place et réclamer à ces autorités et services tous renseignements et documents dont il avait besoin.

L'intervention de la H. C. s'est aussi produite dans le domaine financier (bancaire et fiscal). C'est ainsi que l'ordonnance 92, en date du 16 juin 1921, stipula que les dispositions des lois allemandes relatives aux délais dans lesquels devaient être effectuées les déclarations de banques à l'effet d'être autorisées à faire des opérations de dépôt n'étaient applicables aux banques alliées ou associées, en territoires occupés, que si elles n'avaient pas fait les déclarations prévues dans un délai de trois mois à dater de l'entrée en vigueur de l'ordonnance en question ; tout jugement rendu ou toutes poursuites intentées à l'égard des nationaux et banques alliés ou associés, en exécution des dispositions susvisées, étaient nuls et de nul effet. Un certain nombre d'autres privilèges ont été consentis aux banques alliées et agréées (banques dont le fonctionnement était reconnu nécessaire par la H. C. pour satisfaire aux besoins des armées d'occupation) : par exemple, dans certains cas, aucune des sanctions prévues par la loi allemande ne pouvait leur être appliquée avant l'expiration d'un certain délai, à compter du moment où notification de la sanction par les autorités allemandes compétentes était reçue par la H. C., laquelle s'était réservé le droit, pendant ledit délai, d'interdire l'exécution de cette sanction. Il était entendu que l'exercice du contrôle par l'autorité allemande ne pouvait en aucun cas donner lieu à discrimination au préjudice des mêmes banques ⁽⁸³⁾.

Au point de vue fiscal, la H. C., au moment de la réforme monétaire allemande de 1924, précisa, par

(83) Déc. 10164, 8 juillet 1925.

une série de décisions, que les textes législatifs allemands portant valorisation des impôts antérieurement perçus en marks-papier ne pouvaient avoir effet en territoires occupés, en raison des répercussions économiques graves qu'aurait eu leur application intégrale, qu'à partir du 1^{er} avril 1924 et seulement pour les impôts afférents à la période consécutive à cette date ⁽⁸⁴⁾.

Enfin, la Haute Assemblée se reconnut le pouvoir d'autoriser, nonobstant toutes dispositions contraires des lois allemandes, les sociétés d'assurances non allemandes qui en faisaient la demande, à s'établir en pays occupé, à y installer des agences et à y traiter, en leurs monnaies nationales, toutes opérations d'assurances avec les membres et le personnel de la H. C., des armées d'occupations, des organismes qui leur étaient rattachés et avec les membres de la famille de ces personnes ⁽⁸⁵⁾.

(84) En ce qui concerne les exemptions fiscales et douanières dont bénéficiaient les membres de l'occupation, voir p. 193, note (27).

(85) O. 215, du 4 octobre 1923.

SECTION II

ORGANISATION JUDICIAIRE

L'occupation de la rive gauche du Rhin par les armées alliées, notamment l'existence d'un organisme civil tel que la H. C. auquel de nombreux fonctionnaires étaient rattachés et les rapports fréquents de ces militaires et de ce personnel civil avec la population allemande, ont motivé l'établissement, en pays rhénans, d'un statut juridictionnel spécial.

Etait-il admissible, en effet, que l'on soumit aux tribunaux allemands, dans les mêmes conditions que les autres étrangers, venus volontairement pour leurs affaires ou pour leur plaisir dans les provinces occupées, les nationaux alliés, militaires ou fonctionnaires, en résidence obligatoire dans ces mêmes provinces ? Il ne semblait pas.

Lors de toutes les occupations militaires de territoires étrangers, les personnes concourant à l'occupation ont toujours bénéficié d'un régime juridique exorbitant du droit commun, et ce pour les raisons suivantes :

Les militaires sont soumis, sur le territoire national, en matière pénale, à un régime particulier ; il n'y a aucune raison — bien au contraire — de les y soustraire, lorsque les troupes stationnent hors des frontières. On ne peut davantage déférer aux tribunaux

locaux les habitants du pays, auteurs d'infractions contre l'armée ou contre les fonctionnaires civils de l'occupation ; ces magistrats ayant à sévir contre des compatriotes pour protéger des étrangers auxquels l'opinion se montre parfois hostile, seraient, par là-même, suspects de partialité. Enfin, il est tout aussi impossible de se désintéresser des particuliers, ressortissants du pays occupé, qui, pour avoir entretenu des relations amicales ou simplement courtoises avec les organes d'occupation, risquent des vexations ou des représailles de la part du gouvernement local.

C'est pourquoi certaines personnes et certains actes devaient être soustraits, durant le séjour des troupes alliées en Rhénanie, à la compétence des juridictions allemandes. C'est ce qui résultait de l'Arrangement, lequel, après avoir proclamé dans son article 3, § c, que les tribunaux allemands continueraient à exercer leur juridiction civile et criminelle, énumérait dans les paragraphes suivants des exceptions à ce principe.

Au moyen de nombreuses ordonnances, rendues en exécution dudit article, un statut juridictionnel original fut élaboré par le collège interallié, tant en matière civile qu'en matière pénale.

§ 1^{er}. — JURIDICTIONS PÉNALES

Des restrictions ont été apportées à la compétence des juridictions répressives allemandes à raison de la personne (*ratione personnae*) ou à raison de l'acte (*ratione materiae*).

Dans le premier cas, certaines personnes échappaient plus ou moins complètement aux tribunaux ordinaires du pays grâce à un véritable privilège de juridiction. Dans le second, certains actes criminels ou délictueux dirigés contre les forces armées d'oc-

cupation pouvaient être soustraits, quels qu'en fussent les auteurs, aux tribunaux allemands pour être confiés aux tribunaux militaires des armées occupantes, à l'effet d'assurer une protection particulière aux victimes.

A. — RESTRICTIONS A LA COMPÉTENCE DES JURIDICTIONS
ALLEMANDES « RATIONE PERSONNAE ».

Trois catégories de personnes bénéficiaient d'un privilège de juridiction :

1° Celles qui échappaient complètement et toujours aux tribunaux allemands et relevaient *exclusivement* de la juridiction militaire des troupes d'occupation, savoir :

a) les militaires des forces alliées, les personnes à elles attachées à qui les Généraux commandants d'armée avaient délivré un laissez-passer révocable, et toutes les personnes employées par les troupes ou à leur service (à l'exception des employés de nationalité allemande) ⁽¹⁾ ;

b) les agents de la Régie franco-belge des chemins de fer lorsqu'ils étaient ressortissants des puissances participant à l'occupation (Belgique, Grande-Bre-

(1) Arrangt. art. 3, § d; O. 2, art. 1 et 2, § 6. — Comp. art. 55 et 62. C. just. mil fr. :

Art. 55 : « Tout individu appartenant à l'armée, en vertu soit de la loi de recrutement, soit d'un brevet ou d'une commission, est justiciable des conseils de guerre permanents dans les divisions territoriales en état de paix... ».

Art. 62 : « Sont justiciables des conseils de guerre aux armées (dans les circonscriptions territoriales en état de guerre) pour tous crimes ou délits : — 1° les justiciables des conseils de guerre dans les divisions territoriales en état de paix; — 2° les individus employés, à quelque titre que ce soit, dans les états-majors et dans les administrations et services qui dépendent de l'armée; — 3° les vivandiers et vivandières, cantiniers et cantinières, les blanchisseurs, les marchands, les domestiques et autres individus à la suite de l'armée en vertu de permissions ».

tagne, France), ou à l'exploitation des gages (Italie) ⁽²⁾.

2° Pour certains justiciables la H. C. s'était réservé le droit d'attribution de juridiction.

Aux termes de l'article 3, § b, de l'Arrangement rhénan, les membres de la H. C. jouissaient des privilèges et immunités diplomatiques et, par conséquent, d'une immunité de juridiction pénale. Or, la coutume internationale admet que ces privilèges et immunités s'étendent au personnel et aux domestiques des agents diplomatiques, c'est-à-dire, dans le cas présent, des Hauts Commissaires.

Aussi l'ordonnance 2 (art. 2, §§ 5 et 6) réservait à la H. C. le droit de conférer, par décision spéciale, juridiction pénale sur les membres de ladite H. C., leurs familles, leur personnel ⁽³⁾ (exception faite pour les employés de nationalité allemande) et les familles de celui-ci, aux tribunaux militaires alliés ou aux tribunaux allemands.

Cependant, il importe de remarquer que dans le cas d'une infraction attentatoire aux armées alliées commise par une de ces personnes, la compétence des juridictions militaires était de droit, d'après les dispositions de l'article 3, § e, de l'Arrangement, et de l'article 2, § 1, de l'ordonnance 2 ⁽⁴⁾. Dans le cas d'une infraction ne rentrant pas dans cette catégorie, si la H. C. renonçait à l'immunité pénale dont bénéficiait le coupable, la juridiction allemande était compétente ; sinon, en droit commun (art. 5, C. Instr. Crim.), l'inculpé n'aurait pu être jugé qu'en France, par une juridiction pénale ordinaire et seulement s'il était revenu en France.

(2) V. *Infra*, p. 235.

(3) Les agents des divers services des gages furent assimilés, à cet égard, à ce personnel.

(4) V. p. 174.

3° Certaines personnes n'étaient dispensées de comparaître devant les tribunaux allemands qu'exceptionnellement, dans le cas où les faits relevés à leur charge avaient été accomplis par eux au cours ou à l'occasion de leur service. Il en était ainsi pour le personnel de nationalité allemande employé par les armées ou la H. C. ⁽⁵⁾ et les agents de la régie des Chemins de fer que leur nationalité ne rangeait pas dans la première catégorie ci-dessus.

L'ordonnance n° 44, art. 1^{er} (mod. par l'O. 209, art. 1^{er}), organisait en faveur de ces personnes une procédure spéciale, le déclinatoire de compétence, qui leur permettait d'obliger la juridiction allemande saisie de l'affaire à abandonner ses poursuites. Pour cela, il leur suffisait de présenter une requête à cette juridiction avant la clôture de l'interrogatoire à l'audience, et d'en adresser copie, dans les huit jours, à la H. C. qui statuait; jusqu'à décision de celle-ci, le tribunal allemand devait surseoir à toute procédure relative à l'affaire en cours et ne pouvait transférer le prévenu allemand hors des territoires occupés (O. 44, art. 2, § 2). Lorsque la H. C. dessaisissait la juridiction locale, elle pouvait ordonner que l'accusé serait déféré à un tribunal militaire ou que l'affaire recevrait telle suite que déciderait la Haute Assemblée.

B. — RESTRICTIONS A LA COMPÉTENCE DES JURIDICTIONS ALLEMANDES « RATIONE MATERIAE ».

La répression de tous les actes — crimes, délits ou contraventions — qui portaient atteinte aux personnes, aux biens, ou aux intérêts de l'armée d'occu-

(5) En outre lorsqu'un sujet allemand employé par la H. C. ou par une armée alliée ou associée était arrêté par ordre d'une autorité allemande, celle-ci devait aussitôt aviser de cette arrestation le délégué de la H. C. dans le Kreis (O. 44, art. 2, § 1).

pation ou des puissances alliées, pouvait être enlevée aux juridictions allemandes pour être confiée aux tribunaux militaires alliés, quels que fussent les auteurs de ces actes.

En premier lieu, toutes les infractions aux ordonnances de la H. C. et tous les crimes et délits contre les forces armées des puissances alliées, les personnes qui les composaient ou leurs biens, commis par toutes personnes même autres que les membres de l'occupation, pouvaient être justiciables des juridictions militaires des armées alliées ⁽⁶⁾ ; cette protection spéciale accordée aux militaires des armées d'occupation fut étendue, par une jurisprudence constante, aux membres et aux fonctionnaires de la H. C.. Cependant l'autorité militaire avait la faculté de se désister d'une affaire de cette espèce au profit des tribunaux allemands ⁽⁷⁾.

En second lieu, la H. C. a voulu protéger contre les sévices et tracasseries de toutes sortes émanant des particuliers ou des autorités et tribunaux allemands toutes les personnes, y compris les nationaux allemands, dont le seul tort, aux yeux du Reich, était d'avoir rendu un service quelconque aux autorités alliées ou d'avoir entretenu des relations amicales ou simplement courtoises avec ces dernières.

Cette protection s'est appliquée tout d'abord aux personnes ayant eu à souffrir, de la part d'autorités

(6) Arrangt., art. 3, § e; O. 2, art. 2, § 1. — Comp. art. 63, C. just. mil. fr. : « Sont justiciables des conseils de guerre, si l'armée est sur le territoire ennemi, tous individus prévenus, soit comme auteurs, soit comme complices, d'un des crimes ou délits prévus par le titre II du livre IV du présent Code » (Crimes contre l'armée).

(7) O. 2, art. 4, §§ 1 et 2. — En ce cas, la justice allemande à laquelle était laissée le soin d'instruire et de juger l'affaire, était tenue de faire connaître aux autorités alliées la sentence qu'elle avait prononcée, et de leur adresser régulièrement des rapports sur les procédures de ce genre qu'elle poursuivait.

ou de simples particuliers, d'actes constituant des sanctions ou des représailles sans, toutefois, revêtir le caractère de violences ou de menaces de violences.

Au début, la H. C. n'a pas fait de ces abus une infraction pénale, lui permettant d'en punir les auteurs ; elle s'est bornée à prendre des dispositions lui permettant de s'opposer à l'efficacité de pareilles mesures lorsqu'elles étaient le fait des autorités allemandes. C'est dans ce dessein, et afin de prévenir le « boycottage » des militaires et autorités alliés, que l'ordonnance 90, du 16 juin 1921, déclarait : « Toutes les fois qu'il apparaîtra, d'après des présomptions suffisantes à la H. C., qu'une personne est menacée ou a été l'objet d'une sanction administrative, disciplinaire, pénale ou civile, de la part d'une autorité ou d'une juridiction allemande quelconque, en raison de services qu'elle aurait rendus aux autorités alliées d'occupation, ou en raison de ses relations avec lesdites autorités, la H. C. pourra se saisir de l'affaire. Elle pourra statuer elle-même et réviser le jugement ou décision rendus ; elle pourra également renvoyer l'examen de l'affaire à telle juridiction qu'elle désignera. »

Mais cette protection se révéla bientôt insuffisante devant les actes d'hostilité provoqués par le Reich dans les territoires occupés au moment de l'occupation de la Ruhr (8) ; la H. C. dut alors donner à son intervention un caractère plus énergique et, partant, plus efficace. C'est ce qu'elle fit par les ordonnances 156 et 193.

La première, en date du 22 mars 1923, donnait compétence aux juridictions militaires pour juger tous actes de sanctions ou de représailles, quels qu'en fussent les auteurs, autorités ou particuliers, et la na-

(8) Années 1923-1925 ; v. *infra*, p. 234.

tionalité de la victime, lorsque ces actes étaient accomplis à raison du lien existant entre la victime et le fait de l'occupation. Ce lien était censé exister lorsque l'acte répréhensible avait pour cause le fait que la victime était soit employée par les autorités d'occupation (armées ou H. C.), ou au service personnel de leurs agents, soit en relations avec ces autorités ou leur personnel. Le terme « relations » était lui-même entendu dans un sens très large : celles-ci pouvaient consister en services rendus ou réputés rendus à l'occupation par la victime ; ou bien, être déduites de la simple obéissance aux ordonnances ou de l'usage des droits que ces textes mettaient à la disposition des particuliers. Les relations pouvaient même être réputées exister sans qu'il y ait eu accomplissement d'actes proprement dits et consister simplement dans le fait que la personne, objet de sévices, avait eu une attitude amicale ou correcte envers les autorités alliées. Enfin, une protection spéciale était accordée aux ressortissants des puissances occupantes, même lorsqu'ils se trouvaient dans les provinces rhénanes à titre simplement privé, du fait que les sévices exercés contre ces personnes rendaient leurs auteurs justiciables des tribunaux militaires lorsqu'il apparaissait, d'après des présomptions suffisantes, que ces actes avaient eu pour cause la nationalité de la victime.

Quant à l'ordonnance 193, du 5 juillet 1923, elle permettait de considérer comme constituant des sanctions, au point de vue de la répression, les simples attaques par paroles, écrits ou publications, les manœuvres tendant à jeter le discrédit, et même les mesures, sans portée immédiate, mais destinées à une identification en vue d'une action ultérieure, dirigées contre les personnes qui avaient entretenu des relations avec les autorités alliées.

La H. C. a dû, ensuite, protéger les particuliers, également au moyen de l'ordonnance 156 susvisée, non seulement contre les sanctions ou représailles, mais aussi contre les violences, voies de fait ou menaces, lorsque de tels sévices étaient exercés à raison du lien existant entre la victime et l'occupation ; ces actes, comme les précédents, rendaient leurs auteurs justiciables des tribunaux militaires.

Cette étude montre que le statut juridictionnel pénal institué dans les provinces rhénanes par l'Arrangement et les ordonnances de la H. C. se caractérisait par :

1° Un privilège de juridiction dont bénéficiaient les personnes appartenant aux différents organismes alliés ;

2° Une protection particulière de ces personnes et de leurs biens, protection qui fut étendue aux simples particuliers, de toutes nationalités, qui risquaient de se voir molester à cause de leurs rapports avec les forces d'occupation.

Dans les deux cas, les tribunaux allemands étaient dessaisis au profit des juridictions militaires alliées (°) ; celles-ci pouvaient d'ailleurs se désister au

(9) Les autorités allemandes, en territoire occupé ou non occupé, étaient tenues, lorsqu'un officier de l'armée d'occupation, dûment autorisé, leur en faisait la demande, d'arrêter et de remettre entre les mains du Commandant des armées alliées le plus proche toute personne justiciable des tribunaux militaires d'occupation (Arrgt., art. 4). *Adde*, avis des jurisconsultes alliés (communiqué par lettre du gouvernement français au Haut Commissaire de France, le 28 mai 1920) : « Ceux-ci estiment que, au point de vue strictement juridique, les autorités d'occupation n'ont d'autre droit de juridiction criminelle que celui qui est prévu par l'article 3 de l'Arrangement sur les territoires rhénans. Elles n'ont donc pas qualité pour procéder elles-mêmes à l'arrestation ou à la poursuite des inculpés ». — Les autorités militaires avaient le pouvoir d'exiger de la justice allemande (outre la livraison des coupables) la transmission des dossiers et des pièces, la communication par l'administra-

profit des premières ⁽¹⁰⁾, sauf au cas où les judiciaires appartenaient aux forces armées d'occupation, étaient à elles attachés ou par elles employés.

Les juridictions militaires comprenaient les tribunaux ordinaires prévus par la législation nationale de chacune des armées alliées (ex. : conseils de guerre) et les tribunaux spéciaux auxquels étaient déférées les infractions les moins graves et dont l'organisation était réglée en propre par chaque armée dans sa zone d'occupation (ex. : tribunaux de simple police). Ces juridictions militaires appliquaient ⁽¹¹⁾ les règles de procédure et les pénalités prévues par la législation de l'armée intéressée ⁽¹²⁾ ou par les ordonnances de

tion allemande de tous documents nécessaires à l'instruction. — Ajoutons que la H. C. s'était réservé de déterminer les affaires ou catégories d'affaires qui pouvaient être renvoyées devant les juridictions militaires alliées, et de statuer, en tout état d'une procédure, sur la question de compétence et sur la juridiction (O. 2, art. 4, § 3).

(10) Cf. O. 145, art. 1^{er} : « En principe, les peines privatives de liberté, prononcées contre toute personne par les juridictions alliées, sont subies dans les prisons allemandes des Territoires occupés, s'il n'en est pas autrement disposé par la Haute Commission. Il en sera de même pour les peines prononcées par les juridictions allemandes pour infractions aux ordonnances de la Haute Commission ». Mais celle-ci s'était réservé le droit de faire exercer sur place, par ses délégués, un contrôle sur la façon dont les peines en question étaient exécutées. D'autre part, le droit de grâce ou de commutation, remise ou réduction de peine, pour les jugements rendus par les tribunaux allemands sur les affaires dont la connaissance leur avait été déférée en exécution des ordonnances de la H. C., était exercé par la Haute Assemblée elle-même; ce droit, en ce qui concerne les jugements rendus par les tribunaux militaires, était exercé conformément aux lois et règlements de la nation intéressée.

(11) O. 2, art. 2, § 3.

(12) L'art. 3, § d, de l'Arrangement ne parle que de « loi militaire ». Strictement, il aurait fallu entendre par là le Code de justice militaire et les lois purement militaires; l'expression de l'ordonnance 2, « législation de l'armée intéressée », était imprécise. Or, l'article 267 du Code de justice militaire renvoie aux lois pénales ordinaires pour tous les crimes et délits non prévus par ledit Code; il fallait donc entendre par « loi militaire » et « législation de l'armée intéressée », la loi militaire telle qu'elle se complétait

la H. C. ; elles étaient, en principe, incompétentes pour connaître des actions civiles nées des infractions pénales portées devant elles ⁽¹³⁾. La réponse des Alliés au gouvernement allemand, du 29 juillet 1919 (§ 10 *in fine*), a pu faire douter de cette dernière solution, en déclarant que « les affaires à la fois civiles et criminelles seraient jugées par les juridictions militaires ». Mais un principe constant a présidé au fonctionnement des tribunaux militaires : ils ne pouvaient connaître que de l'action publique ⁽¹⁴⁾. L'action civile pouvait être portée devant les tribunaux civils d'un des pays alliés ou d'Allemagne, conformément aux règles ordinaires du droit international privé et aux ordonnances de la H. C.

Disons, en terminant sur ce point, que le régime juridictionnel pénal établi en Rhénanie par les auto-

elle-même par la loi pénale nationale de droit commun de l'occupant. (*Sic*, Lettre du ministre de la guerre français du 19 mars 1920 et Arrêt de la Cour de Cassation du 10 août 1925; voir ci-dessous, p. 206 et 207). On ne pouvait d'ailleurs assimiler complètement aux militaires les justiciables quelconques des juridictions de l'armée d'occupation, car la qualité de militaire était, dans certains cas, un élément constitutif ou aggravant de l'infraction. — Comp. R. de V., 29 juillet 1919 : « Les juridictions allemandes, lorsqu'elles seront saisies, appliqueront le Code pénal allemand, mais, conformément aux principes du droit international, les juridictions militaires alliées ou associées ne peuvent appliquer que les lois édictées dans le pays duquel elles relèvent ».

(13) *Sic* art. 53 et 54 C. just. mil. fr.

(14) Réserve faite : 1° De l'application de la législation belge « attendu que l'article 33 du Code de procédure pénale militaire belge, applicable aux juridictions martiales dans la zone belge d'occupation, autorise l'exercice de l'action civile née d'une infraction en même temps et devant les mêmes juges que l'action publique » (Arrêt du 9 juin 1926 du Tribunal d'appel belge d'Aix-la-Chapelle). 2° Du droit de la H. C. d'attribuer aux tribunaux militaires la connaissance des actions civiles — cela dans la limite de son pouvoir législatif, c'est-à-dire seulement quand la défense des intérêts alliés l'exigeaient, et bien que ce fût tout à fait dérogatoire au droit commun et n'allât pas sans de graves inconvénients.

rités alliées offrit toute satisfaction. Il permit de protéger efficacement les organismes et les membres de l'occupation, tout en garantissant aux populations une justice impartiale ; toute sévérité inutile dans la répression fut bannie et, en fait, avant l'occupation de la Ruhr, aucune peine capitale n'avait été prononcée contre des sujets allemands par les juridictions alliées.

§ 2. — JURIDICTIONS CIVILES

En matière civile comme en matière pénale, la compétence régulière des juridictions allemandes s'est trouvée réduite soit *ratione personnae*, en raison de privilèges de juridictions accordés à certaines personnes, soit *ratione materiae*, en raison de mesures de protection spéciales applicables en des cas déterminés.

A. — RESTRICTIONS A LA JURIDICTION ALLEMANDE « RATIONE PERSONNAE ».

Au lendemain de la signature de l'Arrangement, les délégués allemands à la Conférence de la Paix demandèrent au Conseil suprême si les militaires des armées d'occupation bénéficieraient d'une immunité civile, analogue à l'immunité pénale, en sorte qu'ils ne pourraient être appelés en matière civile devant les tribunaux allemands et que, dans les conflits d'ordre privé, la seule loi qui leur serait applicable serait leur loi civile nationale.

La réponse interalliée du 29 juillet 1919 (§ 10) fournit, à ce sujet, les précisions suivantes : « Le texte de l'Arrangement prévoit formellement que les diverses personnes militaires ou accréditées par l'autorité militaire seront uniquement justiciables des juridictions

militaires alliées ou associées non seulement au criminel, mais même au civil. En ce qui concerne les contrats passés à titre privé, soit par les militaires, soit par leurs familles, on peut admettre néanmoins, comme le demande le Mémoire, que ces affaires soient portées devant les tribunaux allemands, sauf, en cas d'abus, le droit d'évocation réservé à la Haute Commission. »

Ainsi, d'après le Conseil suprême, pour les litiges d'ordre privé les militaires alliés étaient, en principe, justiciables des tribunaux allemands ⁽¹⁵⁾, la sécurité de ces personnes n'étant pas, par là, compromise.

Mais pour les affaires nées d'un fait de service, dans lesquelles la responsabilité des militaires en question et des Etats dont ils relevaient pouvait être engagée, les juridictions locales étaient dessaisies au profit des tribunaux militaires. Que les tribunaux allemands ne pussent connaître de tels procès, cela était conforme tant à l'esprit de l'Arrangement, les intérêts des Etats occupants étant directement en jeu, que, nous le verrons, aux principes du droit international ; mais porter ces litiges devant les conseils de guerre constituait, nous semble-t-il, une extension abusive de l'article 3, § d, de l'Arrangement, qui ne parle que de « juridiction militaire » et de « loi militaire » : or, d'une part, les conseils de guerre n'ont qu'une compétence pénale, et leur accorder une compétence civile, ce à quoi l'Arrangement ne fait pas la moindre allusion, était complètement dérogatoire au droit commun ; d'autre part, la loi militaire est toujours une loi pénale et jamais une loi civile ⁽¹⁶⁾.

(15) Jugeant, naturellement, d'après la conception allemande du droit privé international.

(16) Il ne faut pas dire que la solution du Conseil suprême était dictée par le souci de sauvegarder les intérêts de l'occupation, car ce but aurait pu tout aussi bien être atteint en portant le litige devant un tribunal de droit commun siégeant sur le territoire de l'Etat occupant.

L'interprétation du Conseil suprême était d'ailleurs purement unilatérale : elle n'avait pas force de loi et ne pouvait lier ni les juridictions allemandes, ni les juridictions nationales des membres de l'occupation.

En fait, le système adopté par la H. C. fut le suivant : le privilège de juridiction accordé à certaines personnes était tantôt général, auquel cas la personne qui en bénéficiait échappait complètement aux tribunaux allemands pour tous les litiges dans lesquels elle était impliquée, tantôt spécial, c'est-à-dire limité à certaines affaires.

Le privilège général (Instr. 5, du 10 janvier 1920) était attaché à la personne des quatre Hauts Commissaires, de leurs quatre Délégués généraux et des Officiers généraux des armées d'occupation ⁽¹⁷⁾. Le collège interallié n'a pas voulu, « en raison de leur caractère et de leur qualité », que ces hauts fonctionnaires et officiers fussent, en aucune circonstance, obligés de comparaître devant les tribunaux civils allemands.

Le privilège spécial (O. 2, art. 15) était attaché à la personne des militaires des armées alliées, des individus à elles attachés, par elles employés ou à leur service, des membres des familles des Hauts Commissaires, des membres du personnel de la H. C. et des familles de celui-ci.

La juridiction civile des tribunaux allemands, s'exerçant conformément à la loi allemande, s'appliquait à ces personnes lorsqu'elles étaient appelées à y comparaître en leur qualité privée.

Mais si le litige, auquel une de ces personnes était partie, avait sa source dans un acte se rattachant à l'exercice de la fonction, on se trouvait en présence

(17) A remarquer que ces derniers ne bénéficiaient pas des privilèges et immunités diplomatiques.

d'une responsabilité non plus personnelle de l'agent, mais fonctionnelle de l'Etat qu'il représentait, et, suivant les principes du droit international, cette responsabilité de l'Etat ne pouvait être appréciée que par ses propres tribunaux.

En outre, pour les litiges d'ordre privé qui, en principe, devaient être portés devant les tribunaux allemands, la H. C. s'était réservé le droit de déterminer les affaires ou catégories d'affaires qui, « en raison des circonstances particulières dans lesquelles elles se présentaient... devaient échapper à la juridiction allemande » (18). C'est ainsi que la H. C. a soustrait en bloc aux tribunaux allemands, au profit du tribunal national du domicile du défendeur, les actions en recherche de paternité intentées par des femmes allemandes contre des militaires des armées d'occupation (19) ; elle a jugé qu'il n'y avait pas lieu de maintenir en cette matière la compétence allemande, dont l'exercice aurait pu conduire à des procès tendancieux.

Lorsqu'un plaideur assigné devant un tribunal allemand estimait devoir bénéficier d'un privilège spécial de juridiction, il possédait le moyen pratique d'obliger la juridiction locale à se dessaisir du litige en faisant usage du déclinatoire de compétence (20). Le déclinatoire devait être formulé avant tout autre moyen de défense ; la requête était adressée à la H. C. ; copie devait en être déposée au greffe du tribunal saisi de l'affaire et notification adressée à la

(18) O. 2, art. 15.

(19) Déc. 1479, 24 mars 1921, 1^{er} § : « Le seul procédé légal en matière d'actions en recherche de paternité intentées par des femmes allemandes contre des militaires des armées d'occupation consiste pour la femme à en appeler en justice devant le tribunal national du domicile du défendeur ».

(20) O. 2, art. 17 ; O. 9, art. 1, 2 et 3.

partie adverse. Le tribunal allemand avait l'obligation de surseoir à l'examen du procès et à toute procédure jusqu'au moment où la décision de la H. C. sur le déclinatoire était intervenue ; le tribunal allemand était lié par cette décision.

Enfin, la H. C. pouvait toujours, par décision d'espèce, à l'occasion d'un litige déterminé, interdire à la juridiction allemande d'en connaître : elle s'était réservé, « en tout état de la procédure, de statuer sur la compétence, nonobstant toute décision précédemment intervenue, et de régler les conflits de juridiction » (O. 2, art. 20).

Dans les cas d'application du privilège général ou spécial, la Haute Assemblée avait posé comme règle qu'il lui appartenait d'attribuer compétence à ses tribunaux civils spéciaux ou de décider de la suite à donner aux affaires ⁽²¹⁾.

B. — RESTRICTIONS A LA JURIDICTION ALLEMANDE « *RATIONE MATERIAE* ».

Les ressortissants alliés bénéficiaient d'une protection particulière prenant la forme soit d'une surveillance et d'un contrôle effectifs de la H. C. sur l'administration de la justice allemande, soit d'une substitution des pouvoirs du collège interallié à ceux de la juridiction allemande lorsque, manifestement, on ne pouvait attendre de cette juridiction une justice équitable et rapide.

Les nationaux alliés participant à l'occupation (exception faite pour ceux bénéficiant du privilège général de juridiction) étaient justiciables des tribunaux allemands lorsque les litiges auxquels ils étaient

(21) O. 2, art. 15; O. 18, § 3. — Cependant pour les litiges où était engagée la responsabilité des puissances occupantes, v. p. 191.

parties étaient d'ordre privé et n'avaient pas été soustraits aux tribunaux locaux par la H. C. En ce cas, celle-ci suivait avec vigilance les phases du procès et se faisait renseigner périodiquement par les fonctionnaires allemands sur l'état de l'affaire. Elle, ou l'autorité militaire le cas échéant, ou l'autorité désignée à cet effet, servait d'intermédiaire dans les principaux actes de l'instruction ⁽²²⁾. Enfin, l'obligation de comparaître devant la juridiction allemande cessait de pouvoir être imposée à la partie alliée dès que les règles de procédure aboutissaient à attribuer compétence à un tribunal siégeant hors de la zone occupée, où le contrôle de la H. C. ne pouvait s'exercer.

Le contrôle de la Haute Assemblée se manifestait encore sous la forme spéciale de *l'appel* ⁽²³⁾. Tout membre de l'occupation, partie dans un procès devant un tribunal allemand, soit comme demandeur, soit comme défendeur, qui estimait avoir été injustement lésé par une décision abusive de cette juridiction, était libre d'en appeler au tribunal civil de la H. C. ; celui-ci pouvait soit confirmer le jugement qui lui était déféré, soit ordonner un complément d'enquête, soit réformer le jugement par un arrêt définitif; il pouvait, en cas d'appel injustifié, prononcer contre la partie qui avait indûment contesté le bien-fondé de la décision judiciaire allemande, une amende de dix mille marks au maximum ⁽²⁴⁾.

La création, dans chaque zone d'occupation, d'un

(22) Par exemple, les assignations devaient être adressées soit au Haut Commissaire de la nation intéressée pour le personnel de son Commissariat, soit, pour les militaires et fonctionnaires alliés et leurs familles, au Chef de corps, soit à l'autorité désignée à cet effet par la H. C. dans le Kreis (O. 2, art. 16).

(23) O. 2, art. 19.

(24) Fixé par l'O. 296 à 1.000 Reichsmarks.

ou de plusieurs Tribunaux civils, prenant le titre de « Tribunaux de la H. C. », fut décidé par l'article 18 de l'Ordonnance 2 (25). Ils devaient être composés d'un jurisconsulte allié, président, et de deux jurisconsultes, un allié et un allemand, membres ; mais le gouvernement allemand ayant constamment refusé de participer à la formation de ces tribunaux, le magistrat allemand défaillant dut être remplacé par un juge de nationalité alliée. Ces tribunaux réglaient eux-mêmes leur procédure, sauf révision de la part de la H. C. En plus de leur rôle de juridiction d'appel, ils étaient compétents toutes les fois qu'un sujet allié pouvait se prévaloir d'un privilège général ou spécial de juridiction. Ils n'avaient pas le caractère d'organes fixes, permanents, possédant un personnel stable et une circonscription territoriale propre, mais se présentaient sous la forme de Commissions judiciaires, nommées seulement à l'occasion d'affaires déterminées et n'ayant d'existence et de pouvoirs que pour ces affaires mêmes. D'ailleurs, peu de tribunaux de la H. C. ont, en fait, été réunis.

En 1923, au début de la période des gages, la surveillance des tribunaux civils allemands dut être complétée par de nouvelles mesures de défense imposées par l'état de résistance créé par le Reich à l'encontre de l'action coercitive de la France et de la Belgique. On se trouvait alors en présence, non plus seulement de décisions administratives ou judiciaires qu'il suffisait de déclarer inopérantes pour empêcher le dommage de se produire, mais également d'actes,

(25) Cet article constituait l'application, en matière civile, du § 2 de l'art. 2 de la même ordonnance : « La Haute Commission se réserve le droit d'établir tels tribunaux dont la création sera jugée nécessaire pour l'exercice de la juridiction prévue par l'Arrangement annexé au Traité de paix ». Il ne fut pas fait usage de cette disposition en matière pénale.

imputables à des fonctionnaires ou à de simples particuliers, susceptibles, non plus d'annulation puisque effectivement accomplis, mais uniquement de donner lieu à dommages-intérêts. C'est pourquoi l'Ordonnance 156 conféra à toutes les personnes qu'elle protégeait au point de vue pénal, victimes de violences ou de voies de fait, de menaces ou de sanctions quelconques, un droit à dommages-intérêts contre les auteurs responsables. Quelles juridictions devaient être compétentes pour allouer ces réparations ? Ces faits répréhensibles étaient bien de nature à conduire leurs auteurs devant les tribunaux militaires alliés, par application des ordonnances 156 et 193 ; mais ces tribunaux, compétents pour appliquer des peines répressives, ne l'étaient pas pour allouer des dommages-intérêts. On ne pouvait, non plus, s'en remettre pour cette tâche aux tribunaux allemands.

La H. C. fut donc amenée, dans ces hypothèses, à se substituer aux organes juridictionnels allemands : c'était à elle, et non aux tribunaux locaux, qu'il y avait lieu alors de s'adresser. Ce recours direct au collège interallié appartenait à toute personne, quelle que fût sa nationalité ou sa qualité, qui avait eu à subir un dommage quelconque en raison de ses relations avec les autorités d'occupation ; la personne ainsi lésée pouvait demander à la Haute Assemblée de lui faire obtenir réparation du dommage.

Suivant les conditions dans lesquelles le préjudice avait été causé (que les poursuites pénales aient été engagées en vertu des ordonnances 156 et 193 ou de l'art. 3, § e, de l'Arrangement) la responsabilité des personnes morales de droit public — Etat allemand (Reich), Etats particuliers (Länder) ou communes (Gemeinde) — pouvait se trouver engagée, quitte ensuite à ces collectivités à exercer un recours, si elles le jugeaient à propos, contre les auteurs véritables du

délit. La responsabilité de ces personnes morales était engagée lorsque des dommages avaient leur origine dans des actes commis, soit à la faveur de désordres publics, soit par des rassemblements armés ou non armés, soit, d'après l'ordonnance 186, du 12 juin 1923, d'une façon plus générale, comme manifestations de la résistance passive (sabotage de voies ferrées, par exemple). Dans les deux premiers cas, la commune devait acquitter provisionnellement l'indemnité, à charge pour elle de recourir ensuite contre l'Etat intéressé et le Reich, dans les conditions prévues par la loi allemande, pour les faire participer au paiement ; dans le dernier cas, la commune, l'Etat et le Reich étaient tenus solidairement responsables du paiement des indemnités allouées, et, s'il y avait lieu à exécution forcée, la H. C. désignait la ou les collectivités à l'égard desquelles l'exécution devait être poursuivie.

Il faut reconnaître que le statut juridictionnel civil des territoires occupés présentait des imperfections dont le statut pénal était exempt ; — imperfections dont la source était plus dans l'application des principes ordinaires du droit international et dans la complexité des situations que dans la réglementation édictée par la Haute Assemblée.

Tout d'abord, les tribunaux civils de la H. C., nommés à l'occasion de litiges déterminés, risquaient de rencontrer des obstacles sérieux au moment de l'exécution de leurs décisions. En effet, en cas d'exécution forcée il y avait peu de chance d'obtenir de l'autorité allemande, qui avait refusé de reconnaître la légalité de ces juridictions, un concours véritable. Sur le territoire occupé il était possible de remédier à cet inconvénient ; mais n'allait-on pas se heurter à de graves difficultés de procédure s'il devenait néces-

saire de procéder à des actes de contrainte en Allemagne non occupée ?

Ensuite, nous avons vu que la H. C. pouvait enlever complètement à la juridiction allemande, compétente en vertu des règles ordinaires du droit international privé, une affaire où l'une des parties, demanderesse ou défenderesse, se trouvait être une personne privilégiée, pour attribuer le litige à un de ses tribunaux ou décider de la suite à donner à l'affaire. En matière pénale le dessaisissement des juridictions allemandes ne présentait aucun inconvénient, car il y avait toujours des juridictions compétentes pour juger l'inculpé : les tribunaux militaires. Mais en matière civile cette situation conduisait à un véritable déni de justice à l'encontre du demandeur allemand, lorsque le défendeur était un militaire ou un fonctionnaire anglais ou américain. En effet, le droit anglo-saxon attribue compétence exclusive aux tribunaux de la résidence des défendeurs, alors même que ces tribunaux sont des tribunaux étrangers. Si la H. C. retirait aux juridictions allemandes, pour toute une catégorie d'affaires, la compétence qu'elles détenaient normalement, aucun juge ne pouvait connaître de ces procès quand le défendeur était un membre de l'occupation relevant du droit anglo-saxon, puisque, d'après ce droit, seuls les tribunaux allemands auraient été compétents et que la H. C. les avait dessaisis.

Le cas n'est pas resté théorique. Il s'est présenté à l'occasion des actions en recherche de paternité intentées par des femmes allemandes contre des militaires des armées d'occupation. La Haute Assemblée avait décidé, le 24 mars 1921, que ces actions ne pouvaient être portées devant les tribunaux allemands, mais seulement devant le tribunal national du domicile du défendeur. Il en résultait que si le prétendu père était un militaire anglais ou américain, il n'exis-

taut aucun tribunal qui put connaître de l'action, puisque, d'après la loi nationale des défendeurs, les tribunaux nationaux étaient eux-mêmes incompétents, les défendeurs résidant en pays étrangers ⁽²⁶⁾. La H. C. a d'ailleurs tenté d'apporter un palliatif à cet inconvénient, par la même décision du 24 mars 1921 dont le second paragraphe s'exprimait ainsi :

...Le procédé préconisé par la Haute Commission consiste à faire ouvrir une enquête discrète par les supérieurs hiérarchiques du militaire intéressé, qui, lorsque la paternité leur apparaîtrait comme pouvant être établie, useraient de leur influence pour essayer d'obtenir de lui une exécution spontanée des obligations qui lui incomberaient d'après la législation de son pays et conformément au devoir d'humanité envers la femme et l'enfant.

On peut estimer d'ailleurs que la création des tribunaux civils de la H. C. ne présentait pas un caractère de nécessité absolue. En ce qui concerne la législation française, l'article 15 du Code Civil permet à tout Français, même résidant à l'étranger, et qui est assigné en justice, de décliner la compétence du tribunal étranger, le seul tribunal compétent, à l'égard de la loi française, étant alors le tribunal français. Pour les militaires anglo-saxons — le dessaisissement de la juridiction allemande aboutissant, lorsqu'ils étaient défendeurs, à un déni de justice à l'égard de la partie adverse — il aurait suffi, semble-t-il, que la H. C. put s'opposer à l'exécution des jugements lorsque ceux-ci s'avéraient entachés de partialité.

Enfin, en matière de litiges susceptibles d'engager la responsabilité des puissances participant à l'occu-

(26) Si le défendeur était un militaire français il n'en était plus de même, car, d'après l'article 15 du Code Civil, les tribunaux de France pouvaient connaître de l'action.

pation, le principe du respect mutuel de la souveraineté des Etats ne permet pas de porter des affaires de cette sorte devant une juridiction dépendant d'une autorité autre que la leur. Si donc une personne, en territoire occupé, avait subi un préjudice causé par un fait de service d'un agent de l'occupation, militaire ou civil (dommage au cours d'un exercice ou d'une manœuvre, par exemple), et que l'Etat dont relevait cet agent déclinât toute responsabilité dans l'affaire, aucune juridiction en territoire occupé, ni les tribunaux allemands, ni les tribunaux de la H. C. étant donné leur caractère interallié, n'apparaissaient compétents pour trancher la contestation. La réclamation devait être portée devant les tribunaux siégeant sur le territoire de l'Etat mis en cause ; mais le demandeur étranger était-il assuré d'y trouver toutes les garanties d'impartialité désirables ?

La H. C., dans le dessein de remédier aux inconvénients du régime juridictionnel civil, a proposé en 1921 aux gouvernements intéressés la création d'un « Conseil de Justice de la Haute Commission ». Ce tribunal, situé en territoire occupé, donc facilement accessible à tous, et composé de deux juges de nationalité alliée et d'un juge allemand, aurait eu compétence, sauf exception, pour connaître des affaires contentieuses civiles, privées ou causées par un fait de service, et qui échappaient à toute solution juridique satisfaisante. Ses décisions auraient été en principe définitives pour les litiges purement privés ; elles seraient restées soumises, dans le cas d'un litige se rattachant au service, à l'acquiescement de l'Etat intéressé à l'affaire.

Malheureusement, ce projet, qui aurait apporté au régime de protection des droits de chacun dans les

provinces rhénanes un complément de garanties, est resté lettre-morte ⁽²⁷⁾.

(27) Outre les immunités de juridiction, les membres de l'occupation jouissaient d'immunités fiscales et douanières.

1° *Exemptions fiscales* : les troupes alliées et associées et leur personnel, ainsi que la H. C. et son personnel, ne payaient aucun impôt ni taxe directs allemands (Arrgt., art. 9) ; toutefois ces exemptions ne pouvaient porter sur les impôts réels occasionnés par des transactions ou des actes effectués à titre privé et en dehors des besoins du service (R. de V., 29 juillet 1919).

Les exemptions de taxes furent étendues aux membres des familles des personnes précédentes et aux organismes officiels ressortissant à la H. C. ou aux forces d'occupation (O. 118). Mais elles étaient limitées aux taxes perçues :

a) Sur les articles normalement nécessaires aux besoins des personnes et des organismes ci-dessus définis ;

b) A l'occasion des opérations effectuées par ces personnes et ces organismes pour leur propre compte et dans la limite de leurs besoins.

Toute personne, autre que les militaires en uniforme, qui prétendait à l'une de ces exemptions devait justifier de son identité ou de sa qualité par la production d'une carte délivrée par la H. C. ou l'armée à laquelle elle appartenait.

2° *Exemptions douanières* : les envois adressés à la H. C., à une des armées d'occupation, à une cantine, à un mess, à une coopérative ou à un organisme relevant officiellement de la H. C. ou des armées d'occupation, de même que les envois faits par ces mêmes organismes étaient exemptés de toute taxe douanière, tant à l'entrée qu'à la sortie, et de toute licence d'importation et d'exportation. Il était justifié de cette exemption par la présentation d'un certificat (modèle A pour les importations, B pour les exportations) délivré par l'Officier ayant qualité pour prendre livraison et donner décharge de l'envoi ou pour assurer son expédition. Ce certificat établissait :

a) En cas d'importation, que ledit envoi était destiné à l'usage de l'organisme allié ou associé nommément désigné ;

b) En cas d'exportation, qu'il avait été importé pour les besoins de cet organisme et qu'il lui appartenait en propre.

La délivrance des envois adressés à titre personnel aux membres, fonctionnaires ou employés de la H. C. ou à leurs familles, aux militaires des armées d'occupation, aux personnes y attachées ou à leurs familles, était effectuée par les autorités allemandes sur la présentation d'un certificat A, établissant la situation officielle du destinataire et indiquant, en outre, que l'envoi était destiné à son usage personnel et, comme tel, exempt de droits d'entrée.

Les personnes ci-dessus désignées étaient également admises, moyennant production d'un certificat B, à exporter les objets qui leur appartenaient et qui avaient servi à leur usage personnel dans les territoires occupés.

(Arrangt., art. 9 ; Déc. 693, 15 juin 1920 ; O. 72).



Il nous reste, pour compléter cet exposé, à traiter deux questions ayant trait, l'une et l'autre, à l'étendue des pouvoirs de la H. C.

I

La Haute Commission interalliée des Territoires rhénans avait-elle la personnalité juridique et, en conséquence, la capacité d'ester en justice ?

L'intérêt de la question ne se limitait pas à cette seule Assemblée, car le même problème se posait pour les autres Commissions internationales créées par les traités qui avaient mis fin à la Guerre : Commission interalliée de Haute-Silésie, Commission de gouvernement de la Sarre, Commission européenne du Danube, Commission centrale du Rhin, etc...

La question est venue pour la première fois devant le Conseil de guerre près l'armée belge d'occupation (jugement du 9 avril 1926) et, sur appel, devant le Tribunal d'appel au quartier général de cette armée, à Aix-la-Chapelle (arrêt du 9 juin 1926) ⁽²⁸⁾. Pendant la période d'occupation de la Ruhr, un fonctionnaire belge de la H. C. avait commis certains détournements au préjudice du Service de liquidation des gages organisé par la H. C. Celle-ci s'étant portée partie civile, le prévenu argua du défaut de personnalité juridique de la H. C. ; mais les deux tribunaux militaires sus-visés ont rejeté ce moyen de défense et décidé que la H. C. constituait une personne juridique souveraine et indépendante des puissances alliées dont elle était le représentant.

Les arguments apportés à l'appui de leur thèse par les tribunaux belges étaient les suivants :

(28) Voir le texte du jugement et de l'arrêt dans le *Journal du droit international*, 1926, p. 1042.

Tout d'abord, la H. C. était « un organisme souverain ». Le fonctionnaire incriminé prétendait, en effet, que la H. C. n'avait pas de personnalité juridique parce qu'elle n'exerçait pas un droit de souveraineté sur un territoire indépendant : les territoires occupés n'avaient pas été soustraits à la souveraineté allemande, ni détachés du Reich ; ils ne constituaient pas un Etat indépendant dont la H. C. eût été le gouvernement.

Un tel raisonnement était erroné. La H. C. exerçait bien dans les territoires rhénans une certaine souveraineté, puisque l'article 3, § *a*, de l'Arrangement lui conférait le pouvoir d'édicter des ordonnances ayant force de loi. Ce qui n'empêchait que ces territoires demeuraient soumis à la souveraineté allemande ; mais il en était de l'occupation rhénane comme de toute occupation militaire ; elle restreignait l'exercice de la souveraineté de l'Etat dont le territoire était occupé et établissait une superposition ou juxtaposition de souverainetés. Dans les territoires rhénans la souveraineté du Reich n'était plus entière, puisque la H. C. avait compétence pour édicter des ordonnances ayant force de loi et s'imposant aussi bien aux autorités allemandes qu'aux autorités militaires alliées. Le Conseil de guerre belge l'a explicitement déclaré : « ...en réalité coexistent en territoire rhénan deux souverainetés, celle de l'Allemagne et celle de la Haute Commission dans le cadre de sa compétence ; ...ce statut juridique a été reconnu même par le Reichsgericht, suivant arrêt du 20 septembre 1920. » Si la H. C. avait le caractère d'un organisme souverain, on devait lui reconnaître la personnalité juridique ; souveraineté et personnalité juridique vont de pair, la seconde étant la conséquence immédiate de la première ⁽²⁹⁾.

(29) Cf. Pillet, Des personnes morales en droit international privé, N° 48 et 214.

En second lieu, la H. C. constituait « une personnalité distincte des Etats qui l'avaient créée, agissant en son nom propre, ne devant compte à personne de ses décisions ». L'article 2 de l'Arrangement, prétextaient les partisans de la thèse adverse, attribuait à la H. C. la qualité de « représentant suprême » des puissances alliées et aux Hauts Commissaires celle de « représentants » de la Belgique, de la Grande-Bretagne et de la France ⁽³⁰⁾. Si la H. C. n'était qu'un « représentant », et si chacun de ses membres représentait respectivement chacune des puissances occupantes, c'est bien qu'elle n'était que le mandataire de ces puissances; or, un mandataire n'a pas de personnalité juridique distincte de son mandant; donc, seul l'Etat belge, ou l'Etat britannique, ou l'Etat français pouvait ester en justice, mais non la H. C. Raisonnement de pure casuistique: la H. C. était bien le représentant suprême des Etats occupants et chacun des Hauts Commissaires le représentant de chacun de ces Etats. Mais la Haute Assemblée était-elle assimilable à un mandataire? Un mandataire doit rendre des comptes; or, le collège interallié était une assemblée « ne devant compte à personne de ses décisions ». Et même si l'on découvrait ce caractère à la H. C., on ne pouvait en déduire *ipso facto* son absence de personnalité juridique, car, si la personnalité d'un mandataire s'efface derrière celle du mandant pour tous les actes passés au nom de celui-ci, ce n'est pas à dire que le mandataire ne puisse avoir une personnalité distincte et indépendante. Dans le cas qui nous occupe, il semblait impossible d'admettre que la personnalité de la H. C. se confondit avec celle de l'une ou de l'autre des puissances alliées. Chacune d'elles

(30) Nous laissons de côté les Etats-Unis qui n'étaient pas représentés au sein de la H. C.

n'avait pas, pour ce qui la concernait, délégué un Haut Commissaire auprès des autorités allemandes des territoires rhénans, mais auprès de la H. C. Cette dernière, aux termes de l'Arrangement rhénan, était un « organisme » interallié qui n'avait pas été établi séparément par la Belgique, ou l'Angleterre, ou la France, mais par ces trois Etats, ensemble et d'accord avec l'Allemagne. Bien que la H. C. fut le représentant suprême des puissances occupantes, elle n'en était pas moins indépendante de chacune d'elles ; la preuve en est que ses décisions conservaient toute leur valeur et toute leur efficacité, quand bien même elles auraient été désavouées par les gouvernements de ces puissances. La H. C. exerçait donc son pouvoir souverain en pleine indépendance, même à l'égard des Etats alliés qui ne pouvaient annuler ses ordonnances.

Enfin, il ne fallait pas exciper du silence de l'Arrangement sur la personnalité de la H. C. et en conclure à l'absence de cette personnalité, sous le fallacieux prétexte que la personnalité juridique des collectivités ne serait qu'une fiction et ne pourrait résulter que d'un texte de loi. La théorie de la personnalité-fiction est de plus en plus abandonnée par les auteurs ⁽³¹⁾. Cette fiction ne peut être qu'un procédé technique employé pour expliquer certains effets juridiques qui ont bien leur source dans la réalité des choses ; dès l'instant qu'on se trouve en présence d'intérêts collectifs soumis à une gestion autonome et indépendante, il serait contraire à cette réalité et aux besoins de la pratique de refuser la personnalité juridique à la collectivité intéressée. Or, c'était précisément le cas de la H. C., organisme spécial, autonome

(31) Cf. Michoud, *La théorie de la personnalité morale*, 2^e éd., t. I ; Saleilles, *La personnalité juridique*, 2^e éd.

et souverain, chargé par l'accord des puissances occupantes de gérer leurs communs intérêts dans les territoires rhénans. Au surplus, on peut comprendre que l'on exige un texte législatif pour les groupements privés, car ils ne sont pas investis de souveraineté ; mais lorsqu'il s'agit d'un organisme souverain, cela ne peut se justifier ; le seul fait que l'Arrangement avait imparti à la H. C. l'attribut essentiel de la souveraineté, le pouvoir législatif, attestait que l'intention des Hautes Puissances avait été de reconnaître la personnalité juridique à la collectivité qui les représenterait.

Nous croyons donc qu'il y avait des raisons péremptoires de reconnaître la personnalité juridique et, par suite, la capacité d'ester en justice, à la H. C. En outre, les Etats alliés ayant signé et ratifié l'Arrangement rhénan, devenu une loi pour ces Etats ⁽³²⁾, cette personnalité devait être affirmée non seulement en territoire occupé, devant les juridictions militaires et les tribunaux allemands, mais aussi en France, en Belgique et en Grande-Bretagne, devant les juridictions de ces puissances ⁽³³⁾.

II

Plus difficile était de savoir si la H. C., en vue d'assurer la sécurité des armées d'occupation, pou-

(32) « La souveraineté de la H. C. prend sa source, non seulement dans un acte international, mais dans la loi belge (loi du 15 septembre 1919) puisque l'Arrangement rhénan a été ratifié avec le Traité de Versailles par le Parlement de Belgique » (Conseil de guerre de l'armée belge).

(33) « Si l'on considère que la Haute Commission doit sa personnalité juridique à un acte de souveraineté étrangère, l'Arrangement rhénan étant signé par trois puissances autres que la Belgique, à savoir : la France, l'Angleterre et l'Allemagne, cette personnalité civile doit cependant être reconnue en Belgique, car la Haute Commission la tient aussi d'un acte de la souveraineté belge ». (*Ibid.*)

vait faire application de ses ordonnances aux nationaux alliés résidant en territoire rhénan, même dans la mesure où ces textes entraînaient modification de la loi interne de ces ressortissants. Ce problème n'avait pas été résolu, en tous points, par l'Arrangement du 28 juin 1919 ; mais la Cour de Cassation française et le Conseil de Révision de l'armée du Rhin ont eu à se prononcer à ce sujet, à plusieurs reprises.

Un arrêt de la Cour est intervenu le 10 août 1922 ⁽³⁴⁾ dans les circonstances suivantes : la H. C., habilitée à cet effet par décision des gouvernements alliés réunis à Londres au mois de mars 1921, avait réglementé, par voie d'ordonnances, les douanes, les importations et les exportations entre les territoires occupés et l'Allemagne non occupée, tout en maintenant l'application des lois allemandes existant en la matière, mais en déférant aux tribunaux militaires les infractions auxdites lois et aux ordonnances de la H. C., ces dernières étant sanctionnées par des peines sévères ⁽³⁵⁾. Or, deux commerçants français établis à Mayence s'étaient rendus coupables de diverses infractions aux lois douanières allemandes et aux ordonnances de la H. C. Ils furent déférés devant le Conseil de guerre de Bonn qui les condamna à des peines d'emprisonnement et d'amende et à des réparations fiscales. Après un pourvoi infructueux devant le Conseil de révision de l'armée du Rhin, ils attaquèrent le jugement devant la Cour de Cassation, en se fondant sur l'incompétence de la juridiction militaire pour statuer sur les infractions douanières ⁽³⁶⁾.

(34) D. P., 1923, 1, 121.

(35) Ce régime, dit « des sanctions économiques », a duré du 8 mars au 30 septembre 1921 (voir ci-dessous, p. 214).

(36) Art. 273 C. just. mil. : « Ne sont pas soumises à la juridiction des Conseils de guerre les infractions commises par des militaires aux lois sur la chasse, la pêche, les douanes, les contributions indirectes, les octrois, les forêts et la grande voirie ».

La Cour de Cassation a rejeté ce moyen unique en déclarant dans ses considérants que « le Conseil de guerre de Bonn était compétent pour connaître des faits sur lesquels il avait statué, la H. C. en attribuant compétence par ses ordonnances à la juridiction militaire pour connaître des infractions aux lois sur les douanes, par dérogation à l'article 273 précité, n'ayant fait « qu'user des pouvoirs qui lui avaient été conférés... attendu que les réglementations douanières instituées dans les provinces rhénanes avaient été établies dans l'intérêt des Etats alliés qui occupaient ces territoires et, par conséquent, dans celui de l'Etat français », et attendu que la H. C. détenait en vertu de l'article 3 de l'Arrangement du 28 juin 1919 le pouvoir d'édicter des ordonnances ayant force de loi.

Ainsi, les Conseils de guerre siégeant en Rhénanie étaient compétents, d'après la Cour de Cassation, nonobstant l'article 273 susvisé, pour connaître des infractions aux réglementations douanières instituées dans les provinces rhénanes dans l'intérêt des Etats alliés.

D'ailleurs, outre les raisons invoquées par la Cour de Cassation, à savoir l'intérêt des puissances occupantes et l'article 3 de l'Arrangement, il existait un autre motif de la non applicabilité, en l'espèce, de l'article 273 : c'est que cet article est inapplicable quand il s'agit de Conseils de guerre siégeant en territoire étranger occupé militairement, comme l'était la Rhénanie, parce qu'il n'existe aucune juridiction, autre que la juridiction militaire, devant laquelle on puisse poursuivre les individus inculpés d'infractions à des mesures douanières prises par l'Etat français sur ce territoire. En effet, en premier lieu, il n'existe aucune juridiction française de droit commun devant laquelle les inculpés pourraient être poursuivis. L'ar-

ticle 5 du Code d'Instruction Criminelle permet bien aux tribunaux français de juger les Français qui, en pays étranger, commettent des infractions ; mais, d'une part, ce texte est inapplicable si l'auteur de l'infraction est un étranger ; d'autre part, si c'est un Français, il faut, s'il s'agit d'un délit (il en est ainsi des infractions douanières), que le fait soit également puni par la loi pénale étrangère ; ce qui n'était pas le cas des infractions aux réglementations douanières de la H. C. En second lieu, les juridictions étrangères ou bien seraient trop indulgentes, ou bien ne reconnaîtraient pas la légalité des mesures édictées et se refuseraient à en assurer l'exécution, ou bien seraient incompétentes dans le cas où l'inculpé serait un militaire ⁽³⁷⁾.

Quoi qu'il en soit, il est incontestable que cet arrêt de la Cour de Cassation reconnaissait un pouvoir législatif très étendu à la H. C. et le droit de modifier, à l'égard des ressortissants alliés résidant en Rhénanie, la législation interne des puissances occupantes, si l'intérêt de ces puissances le commandait.

Cependant, un jugement en faveur de l'opinion contraire fut rendu par le Conseil de revision de l'armée du Rhin, le 10 juillet 1924 ⁽³⁸⁾. Quatre militaires français inculpés de propagande anarchiste parmi les troupes d'occupation avaient été condamnés par le Conseil de guerre, en application d'ordonnances de la H. C. et d'un arrêté du Général commandant en chef, à des peines prévues par ces textes, au lieu des peines inscrites dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

Le Conseil de révision a cassé le jugement du Conseil de guerre en déclarant que les pénalités édictées

(37) Cf. Arrgt., art. 3, § d.

(38) D. P., 1925, 2, 77.

par les ordonnances de la H. C. n'étaient pas applicables aux membres des armées d'occupation et aux personnes à leur suite ou employées par elles. Les raisons invoquées à l'appui de cette opinion se résumaient ainsi : une armée étant un démembrement de l'Etat, un territoire occupé en dehors des frontières, soit en temps de paix, soit en temps de guerre, est réputé, au point de vue de l'application de la loi pénale, territoire français. Par suite, les militaires et employés de l'armée ne sont justiciables que des juridictions militaires françaises, et les infractions qu'ils commettent ne peuvent être jugées que par application des lois pénales françaises. D'autre part, le principe d'après lequel aucune infraction ne peut être punie sans l'existence d'un texte de loi pénale française ⁽³⁹⁾ s'applique aux armées en dehors du territoire national comme sur ce territoire, et nulle autorité ne peut imposer aux juridictions militaires l'application aux membres de ces armées de lois pénales étrangères. Il devait spécialement en être ainsi en territoires rhénans, l'article 3, § d, de l'Arrangement disposant expressément que les forces armées des puissances alliées et associées seraient *exclusivement justiciables de la loi militaire* et de la juridiction militaire *de ces troupes*.

L'intérêt de la question était le suivant : il était certain que la H. C. pouvait, dans l'intérêt des Etats occupants ou de leurs armées, créer des infractions et édicter des peines ; il était non moins certain que ces pénalités pouvaient être prononcées contre toutes personnes étrangères aux forces d'occupation ⁽⁴⁰⁾. Mais, dans le cas présent, il s'agissait de savoir si les ordonnances pénales de la H. C. et les peines pres-

(39) C. Pén., art. 4.

(40) O. 2, art. 2, § 1.

crites par ces ordonnances étaient applicables aux membres des armées d'occupation ; si, en particulier, un même fait étant puni par la loi pénale française et par une ordonnance de la H. C., l'auteur de l'infraction étant un militaire français, on pouvait prononcer contre l'inculpé la peine, par hypothèse plus grave, prévue par ordonnance de la H. C. ; et si, par conséquent, la H. C. était habilitée à modifier dans l'intérêt des armées d'occupation (protection contre la propagande anarchiste) la loi pénale nationale des militaires alliés.

Le Conseil de révision de l'armée du Rhin a résolu cette question par la négative. A notre avis, l'opinion à laquelle s'est ralliée cette juridiction est inexacte. En effet, les arguments mis en avant se ramenaient à ces deux principaux :

1° Un territoire occupé en dehors des frontières est réputé, au point de vue de l'application de la loi pénale, territoire français. Ceci est très douteux ⁽⁴¹⁾ ; le droit pénal français n'était pas seul applicable sur le territoire occupé par l'armée française. En effet, l'article 5 de l'Arrangement proclamait le principe du respect de la législation locale ⁽⁴²⁾ ; toutes les infractions commises par d'autres personnes que les mili-

(41) L'arrêt tirait argument de l'art. 3 du C. Civ. Nous ne voyons pas comment l'on pouvait s'appuyer sur ce texte qui ne fait application aux Français résidant en pays étranger que des « lois concernant l'état et la capacité des personnes ».

(42) Principe que la H. C. a confirmé à maintes reprises. Cf. notamment (outre l'O. 1, art. 7, 8 et 9) : Déc. 268, 19 mars 1920 : « Il appartient aux Commandants d'armée d'exiger de leurs subordonnés, par voie d'ordres militaires, et lorsqu'ils le jugent utile, l'observation des règlements allemands (police, roulage...), qu'il y aurait un intérêt général à faire respecter par eux » ; Déc. 1441, 6 janvier 1921 : « Il appartient aux Commandants d'armée d'édicter, s'ils le jugent utile, les ordres nécessaires pour prescrire l'observation par les membres de leurs armées de tels règlements municipaux ou administratifs allemands dont l'application leur paraîtrait nécessaire dans leur zone ».

taires alliés, qui n'étaient pas des infractions aux ordonnances et qui ne portaient pas atteinte à la sécurité des troupes d'occupation, ressortissaient exclusivement à la loi allemande. De plus, il résultait de l'article 3, § *a*, de l'Arrangement, qu'à côté des législations pénales alliées il y avait place pour une législation pénale interalliée, édictée par la H. C. et à laquelle, en vertu de l'O. 2, art. 2, § 1, toutes les personnes non militaires étaient, sans aucun doute, soumises.

2° L'article 3, § *d*, de l'Arrangement. Mais, comme l'a décidé la Cour de Cassation dans un arrêt du 20 juin 1925 que nous étudierons plus loin, cette immunité pénale accordée aux membres de l'armée d'occupation ne valait qu'à l'égard de la loi locale allemande, et non à l'égard des ordonnances de la H. C.

On peut ajouter que ne pas appliquer la législation élaborée par l'Autorité suprême interalliée aux membres de l'armée lorsque la sécurité de celle-ci était en cause, risquait, en raison de la non applicabilité de la loi locale, de compromettre singulièrement les intérêts des puissances occupantes, malgré l'action disciplinaire des chefs hiérarchiques, lorsque le droit positif national défailant laissait impunis certains agissements dangereux ⁽⁴³⁾. Au surplus, la thèse du Conseil de révision allait à l'encontre, non seulement de l'esprit, mais bien de la lettre de l'article 3, § *a*, susvisé, qui déclarait expressément dans son deuxième alinéa : « Ces ordonnances auront force de loi et seront reconnues comme telles par les autorités mili-

(43) Et il ne faut pas dire que le pouvoir législatif de la H. C. ne pouvait s'exercer que dans la mesure nécessaire à la protection de l'armée d'occupation et qu'il n'existait pas contre cette armée elle-même; car, pour protéger celle-ci, il pouvait être nécessaire d'édicter des mesures contre ses propres membres : c'est ce qui est arrivé dans le cas de propagande anarchiste.

taires alliées et associées » ; à l'encontre, également, de l'opinion plusieurs fois émise par la H. C. dont un certain nombre d'ordonnances (entre autres les 0.72 et 117 sur les exemptions douanières), d'instructions (notamment sur la chasse et la pêche) et de décisions s'imposaient expressément et en tout premier lieu aux militaires alliés.

Pouvait-on, en faveur de l'interprétation que nous critiquons, arguer de l'O. 2 dont l'article 2, § 1, était ainsi libellé : « Toutes personnes autres que celles visées à l'article premier (c'est-à-dire autres que les militaires alliés) qui commettront une infraction aux Ordonnances de la Haute Commission... pourront être justiciables de la juridiction militaires desdites Forces (les Forces armées des puissances alliées) » ? Cela voulait-il dire que les militaires qui commettraient une infraction aux ordonnances de la H. C. seraient assurés de l'impunité ? Cette interprétation, absolument contraire aux principes admis en matière d'occupation et aux termes de l'article 3, § a, précité, aurait été de nature à exciter l'animosité des populations contre les bénéficiaires d'un tel privilège qui auraient pu se jouer impunément d'injonctions dont l'observation était sévèrement sanctionnée à l'égard des habitants. Si l'O. 2, art. 2, § 1, a exclu les militaires de l'occupation de son texte, c'est tout simplement parce que ceux-ci faisaient l'objet spécial et unique de l'article premier de la même ordonnance qui les rendait justiciables de la loi militaire et de la juridiction militaire des forces d'occupation. D'ailleurs, comme après avoir visé « une infraction aux Ordonnances de la H. C. », le texte cité de l'O. 2 ajoutait « ou qui commettront un crime ou un délit quelconque contre les Forces armées des puissances alliées », la même interprétation aurait incité à conclure que les militaires alliés coupables d'un tel crime

ou d'un tel délit auraient été assurés de l'impunité — ce qui eût été proprement absurde.

En conséquence, on doit admettre que la législation de la H. C. s'imposait, en droit commun, aussi bien aux militaires alliés qu'aux habitants, sous réserve, naturellement, que, dans certaines espèces, seuls les premiers ou seuls les seconds pouvaient être visés.

Nous avons fait allusion à un arrêt de la Cour de Cassation en date du 10 août 1925 ⁽⁴⁴⁾. Il fut rendu dans les circonstances suivantes :

L'ordonnance 40 disposait que toute personne dont les paroles, gestes ou attitude auraient un caractère insultant à l'égard des forces d'occupation ou d'un membre quelconque de ces forces, serait passible des peines prévues pour sanction des ordonnances de la H. C. ⁽⁴⁵⁾. Or, deux Français employés à la régie franco-belge des chemins de fer des territoires occupés, avaient été déclarés coupables par le Conseil de guerre de l'armée du Rhin « d'avoir eu sciemment et intentionnellement une attitude insultante envers un membre de l'armée d'occupation, le chef de bataillon Toussaint », et avaient été condamnés à des peines de prison. Après un pourvoi infructueux devant le Conseil de révision de Mayence, ils attaquèrent le jugement du Conseil de guerre devant la Cour de Cassation, en prétendant qu'à raison du lien qui les rattachait à l'armée, et en vertu de l'article 3, § d, de l'Arrangement, ils étaient uniquement soumis aux lois édictées par le Parlement français et échappaient aux dispositions des ordonnances de la H. C., et que

(44) Sirey, 1926, 1, 41.

(45) C'est-à-dire, d'après l'ordonnance 146 alors en vigueur, d'un emprisonnement de cinq ans au maximum et d'une amende pouvant aller jusqu'à 5 millions de marks, ou de l'une de ces peines seulement.

la juridiction militaire, en les condamnant en vertu de ces ordonnances, avait violé l'article 3 susvisé.

La Cour de Cassation a rejeté le pourvoi, en déclarant dans ses considérants que le Conseil de guerre et le Conseil de révision avaient pu, sans commettre aucune violation de la loi, réprimer les outrages envers un officier de l'armée du Rhin, attendu que le texte visé au moyen (art. 3, § *d*) n'avait apporté aucune dérogation ni à l'article 267 du Code de justice militaire selon lequel les tribunaux militaires doivent appliquer les lois ordinaires à tous les crimes et délits non prévus par ledit Code ⁽⁴⁶⁾, ni au § *a* du même article 3 portant que les ordonnances de la H. C. avaient force de loi et devaient être reconnues comme telles par les autorités militaires alliées ou associées, et attendu « qu'en disposant que les militaires appartenant aux armées d'occupation ou les personnes employées dans les services dépendants de ces armées seraient exclusivement justiciables de la loi militaire et de la juridiction militaire de ces troupes, ledit texte

(46) La question avait été posée par le Général commandant l'armée française du Rhin (lettre du 4 mars 1920 au Ministre de la guerre) de savoir si les Conseils de guerre, compétents pour connaître de toutes infractions aux lois pénales françaises, l'étaient pour connaître des infractions aux ordonnances de la H. C. La réponse fut affirmative (confirmant ce qui était inscrit dans l'art. 2, § 1, de l'O. 2 : « Toutes personnes... qui commettront une infraction aux O. de la H. C... pourront être justiciables de la juridiction militaire des Forces alliées ») : « ... La composition des tribunaux militaires est déterminée... par l'Arrangement annexé au Traité de paix du 28 juin 1919... Les ordonnances de la H. C. ayant été reconnues comme lois et portant sanction doivent, en conséquence, être considérées comme lois pénales, et les infractions à ces lois sont incontestablement de la compétence de la juridiction militaire des puissances alliées, c'est-à-dire du Conseil de guerre. Pour l'application de ces ordonnances, il y a lieu de s'en référer aux dispositions de l'art. 267 du C. J. M. qui, par « lois pénales ordinaires », a entendu toutes les lois pénales autres que celles que prévoit et sanctionne ledit Code » (Lettre du Ministre de la guerre au Général commandant l'armée française du Rhin, du 19 mars 1920).

(art. 3, § d) avait eu pour objet de soustraire cette catégorie de justiciables, non à l'application des ordonnances de la Haute Commission Interalliée, mais à la juridiction des tribunaux allemands qui avait été visée au paragraphe précédent ».

Il s'agissait encore, dans cette affaire, de déterminer si les ordonnances de la H. C. s'appliquaient aux Forces armées des puissances alliées et si la H. C. pouvait, pour protéger ces Forces, modifier la loi nationale de leurs membres: la Cour de Cassation a répondu par l'affirmative (47).

La H. C. avait le droit de prendre des ordonnances applicables aux habitants des provinces rhénanes, en vue d'assurer la sécurité des armées ; on ne voit pas pourquoi on lui aurait refusé le même droit vis-à-vis des ressortissants alliés. Lorsque l'intérêt des Etats occupants était en jeu, aucune autre considération, si puissante fût-elle, ne devait permettre de léser cet intérêt. Un Français ne peut prétendre, en territoire occupé, au droit commun qu'il possède sur le territoire national. On n'aurait pas compris qu'un de nos ressortissants, surtout membre de l'armée ou employé dans un de ses services, donnât l'exemple du mépris de l'autorité française et que le Haut Commissaire français fût impuissant à ordonner les sanctions nécessaires ; s'il était armé pour faire respecter cette autorité des habitants du pays occupé, il devait aussi avoir à sa disposition les moyens pour imposer ce même respect à ses propres nationaux. Ou bien la

(47) « Pris note d'un arrêt rendu le 20 juin 1925 par la Cour de Cassation française, Chambre Criminelle, décidant que les dispositions des ordonnances de la H. C. sont applicables aux militaires appartenant aux troupes françaises d'occupation et aux personnes qui y sont rattachées et que, par suite, les juridictions qui avaient prononcé des peines contre lesdites personnes pour infractions aux ordonnances n'avaient commis aucune violation de la loi nationale des intéressés » (Haute Commission, 2 octobre 1925).

législation de la H. C. établissait un ordre juridique nouveau et il n'y avait aucune raison d'y soustraire *a priori* certaines catégories de personnes, ou elle n'était qu'une manifestation d'arbitraire et son application aux Rhénans devenait injustifiée.

On ne pouvait d'ailleurs nier à la H. C. le droit de prendre des mesures de police applicables même à des nationaux alliés. Si, par exemple, elle ordonnait la fermeture des cafés à une heure déterminée, un Français, propriétaire ou tenancier d'un établissement, n'aurait pu échapper à ces prescriptions. Mais alors, si le droit de légiférer à l'égard des ressortissants alliés était reconnu à l'autorité d'occupation en matière de police, pourquoi le lui refuser sur d'autres points ? Et comment tracer une limite précise (48) ?

Nous estimons donc qu'il résulte des arrêts précités de la Cour de Cassation et des principes généraux en la matière, ainsi que des textes, que les ordonnances de la H. C. étaient applicables aux nationaux alliés résidant en Rhénanie, même dans la mesure où cela entraînait modification, au regard de ces nationaux, des législations internes des puissances occupantes.

Est-ce à dire que la H. C. pouvait modifier le statut personnel de ces ressortissants ; leur interdire de se marier avec des Allemands, ou de contracter avec des Allemands, ou de tester en faveur de légataires allemands ; changer les droits de la puissance paternelle ou de la puissance maritale, établir de nouvelles règles pour l'adoption, la tutelle, la légitimation ou la reconnaissance d'enfants naturels ; donner compétence aux Conseils de guerre pour connaître d'un vol

(48) Nous avons déjà observé que la soumission aux ordonnances de la H. C. de toutes personnes autres que les militaires alliés ne pouvait faire de doute, en raison des termes de l'art. 2, § 1, de l'O. 2.

commis en Rhénanie par un non-militaire aux dépens d'un simple particulier ; etc...? Nullement ; toutes ces matières échappaient à l'action de la H. C. parce qu'elles n'intéressaient en aucune façon la sécurité des armées, ni l'ordre public. En pratique, d'ailleurs, il convenait de faire preuve de beaucoup de circonspection dans l'appréciation des faits et leur discrimination, afin de ne pas léser les droits de chacun et de maintenir, dans la mesure compatible avec l'occupation, les rigides garanties en vigueur dans chacun des Etats occupants.

SECTION III

LES OCCUPATIONS COERCITIVES DE PAIX ET LES MESURES ECONOMIQUES PRISES DANS LES TERRITOIRES ANCIENNEMENT ET NOUVELLEMENT OCCUPES

Les manquements de l'Allemagne ⁽¹⁾ aux obligations contractées par elle en signant le Traité de Versailles amenèrent les Alliés à envisager la prise d'un certain nombre de sanctions destinées à forcer la volonté de son gouvernement.

La Belgique et la France annoncèrent tout d'abord que les délais d'évacuation cessaient de courir, l'article 429 du Traité de paix exigeant, pour que les Alliés retirassent leurs troupes aux dates de principe, que les conditions dudit Traité fussent « fidèlement observées par l'Allemagne ».

Puis, les puissances occupantes eurent recours à des moyens de coercition plus énergiques : occupation de nouveaux territoires et exploitation économique du gage pour en tirer les sommes dues au titre des Réparations. Il y eut ainsi trois périodes d'occupations coercitives :

1° *Année 1920* : occupation de Francfort et de Darmstadt.

(1) Voir J. Barthélemy, *La Victoire en danger*, R. P. P., t. 107, p. 139, 10 avril 1921.

2° *Années 1921-1925* : occupation de Duisbourg, Ruhrort, Dusseldorf, et sanctions économiques dans les territoires anciennement et nouvellement occupés.

3° *Années 1923-1925* : occupation du bassin de la Ruhr et mise en exploitation de tout le gage rhénan-westphalien.

Nous n'entreprendrons pas l'historique de toutes les négociations internationales auxquelles ont donné lieu les manquements de l'Allemagne et les occupations coercitives : ce sujet a été déjà l'objet d'études nombreuses (2). Nous étudierons seulement la répercussion de ces événements sur le statut de l'occupation rhénane, nous bornant à signaler les faits essentiels.

§ 1^{er}. — OCCUPATION DE FRANCFORT ET DARMSTADT (1920)

Le 2 avril 1920, l'Allemagne, par la voix de son chargé d'affaires à Paris, M. Mayer, informait le gouvernement français que quelques détachements de la Reichswehr s'étaient, par mégarde, introduits en zone démilitarisée, au niveau de la Ruhr, et lui demandait de laisser pénétrer des troupes dans le bassin westphalien. M. Millerand, Président du Conseil, refusa et exigea le retrait immédiat des troupes entrées dans la Ruhr ; malgré cela, la Reichswehr prenait l'offensive au Nord du bassin westphalien contre les communistes.

En conséquence, le 4 avril, le gouvernement français faisait savoir aux Alliés que, par suite de la violation par l'Allemagne des articles 42 et 43 du Traité de Versailles, il allait faire occuper à titre de sanc-

(2) Voir notamment les chroniques de politique étrangère de la *Revue politique et parlementaire*.

tion, ainsi que lui en donnait le droit l'article 44, de nouvelles villes allemandes. Le 6 avril, les troupes françaises entraient à Francfort, Darmstadt et Hanau ⁽³⁾. Le Président du Conseil français informait M. Mayer que ces villes ne seraient évacuées qu'après le retrait de la Reichswehr de la zone neutre. Le 7, Hombourg était occupé, le 8, la Belgique coopérait à l'action de la France ⁽⁴⁾.

Les territoires nouvellement occupés relevèrent exclusivement du général Degoutte, Commandant les Forces alliées du Rhin, et échappèrent à l'action et au contrôle de la H. C. Le régime de l'occupation se rapprocha de celui en vigueur pendant la période d'armistice. Des officiers des affaires civiles furent installés sous la direction du colonel Denvigne qui prit le titre de Délégué administratif supérieur du Commandement. Cependant, la plus grande confusion régna dans l'exercice du pouvoir réglementaire et chaque commandant de zone ou de place prit des arrêtés de police.

Le gouvernement britannique critiqua ⁽⁵⁾ non le principe de l'action franco-belge, mais le fait que cette action n'avait pas été décidée en commun par tous les Alliés. Toutefois, le 26 avril, ceux-ci arrê-

(3) « A l'occasion de l'occupation de Francfort, l'état de siège sera décrété le 6 avril à Mayence, par le général Degoutte, en vertu d'une autorisation de la H. C. I. T. R. ».

H. C. I. T. R., 5 avril 1920, 19^e séance.

« L'état de siège proclamé à Mayence est levé à compter du 2 mai. »

H. C. I. T. R., 1^{er} mai 1920, 27^e séance.

(4) Le 14, l'Allemagne envoyait 8.000 hommes en renfort dans la Ruhr; le 21, elle demandait à porter les effectifs de son armée à 200.000 hommes, à avoir de l'artillerie lourde et de l'aviation de guerre.

(5) Note du 9 avril. A remarquer que l'Allemagne n'éleva pas de protestation. Cf. note du gouvernement français du 11 avril 1920, L. J. : Négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l'Allemagne (10 janv. 1919-7 déc. 1923), p. 257.

taient ensemble, à San-Remo, les termes d'une déclaration contenant, à l'adresse à l'Allemagne, l'avertissement suivant :

Les Alliés sont unanimes à déclarer qu'ils ne sauraient tolérer la continuation des infractions au Traité de Versailles, que ce Traité doit être exécuté et demeure la base des relations de l'Allemagne et des Alliés, et qu'ils sont résolus à prendre toutes mesures, fût-ce, si c'est nécessaire, l'occupation d'une nouvelle partie du territoire allemand, ayant pour effet d'assurer l'exécution du Traité (6).

Le 7 mai 1920, l'Allemagne faisait connaître que ses troupes seraient retirées du bassin de la Ruhr le 10. Cet engagement ayant été tenu, le gouvernement français ordonna, le 14 mai, l'évacuation des villes de la vallée du Main occupées (7).

§ 2. — OCCUPATION DE DUSSELDORF, DUISBOURG ET RUHRORT (1921-1925) ET MESURES ÉCONOMIQUES PRISES DANS LES TERRITOIRES ANCIENNEMENT ET NOUVELLEMENT OCCUPÉS.

La Conférence de Londres ayant reçu, le 1^{er} mars 1921, notification du refus de l'Allemagne d'exécuter les décisions arrêtées par les Alliés à la Conférence de Paris (8) et d'accepter les conditions d'un Plan de Paiement, avisa les délégués allemands, le 3 mars, dans les termes suivants, des sanctions envisagées :

- 1° Les villes de Duisbourg, Ruhrort et Dusseldorf sur la rive droite du Rhin seront occupées;
- 2° Les Alliés demanderont à leurs Parlements respectifs

(6) L. J. : Réparations, t. I, 1922, p. 41.

(7) Voir R. P. P., 1920, p. 279 et suiv., p. 435 et suiv.

(8) Terminée le 29 janvier 1921 après avoir enregistré le complet accord des Alliés sur la nécessité de passer à des sanctions, en raison de la carence de l'Allemagne en matière de réparations.

les pouvoirs nécessaires pour obtenir de leurs ressortissants qu'ils payent à leurs différents gouvernements une certaine proportion de tous les paiements dus à l'Allemagne sur des marchandises allemandes, cette proportion devant être retenue dans les pays au compte des réparations. Cela s'applique aux marchandises allemandes achetées dans les pays alliés;

3° I. — Le montant des taxes encaissées par les postes douaniers allemands sur les frontières extérieures des territoires occupés devra être versé à la Commission des Réparations;

II. — Ces taxes et droits continueront à être perçus d'accord avec les autorités allemandes;

III. — Une ligne de postes douaniers sera établie provisoirement sur le Rhin et aux limites des têtes de pont occupées par les Alliés. Le tarif à percevoir sur cette ligne douanière, tant à l'entrée qu'à la sortie, sera fixé par la H. C. I. T. R. d'accord avec les gouvernements alliés (9).

Le 7 mars, à l'expiration du délai fixé par l'ultimatum, les délégués allemands déposèrent des contre-propositions, jugées inacceptables par les Alliés qui, ce même jour, annoncèrent que les mesures prévues allaient être immédiatement appliquées, et chargèrent la H. C. d'exercer dans les territoires occupés les sanctions productives.

Le 8 mars 1921, les ports septentrionaux du Rhin, Dusseldorf, Duisbourg et Ruhrort, furent occupés par les troupes franco-belges (10) auxquelles vinrent se joindre, quelque temps, un escadron et des tancks britanniques. Le 2 avril, la Conférence des Ambassadeurs fixa le régime des postes douaniers à établir sur le Rhin en vertu des décisions de Londres.

Ces décisions de la Conférence de Londres et de la

(9) E. N., 26 mars 1921, p. 412. V. L. J. : Réparations, t. I, 1922, pp. 115, 140, 142.

(10) Les troupes belges (général Beaurain) à Duisbourg-Ruhrort; les troupes françaises (général Gaucher) à Dusseldorf

Conférence des Ambassadeurs entraînèrent une extension considérable des attributions de la H. C. qui dut édicter un certain nombre d'ordonnances douanières et de mesures d'ordre économique, applicables dans les territoires anciennement et nouvellement occupés. Cet élargissement de pouvoir en matière économique, qui ne provoqua aucune réaction de l'Allemagne, était légal au point de vue international, puisque le collège coblençais, chargé de la représentation des intérêts des puissances qui avaient envoyé leurs troupes en occupation, tels que les avait définis le Traité de Versailles et tels que les avait faits le refus d'exécution opposé par le Reich, avait exactement les mêmes prérogatives que ces puissances. En outre, ce n'était pas dans l'Arrangement, dont la stricte observation était fonction « de la stricte observation du Traité de paix par l'Allemagne » (note interalliée du 29 juillet 1919), mais dans les décisions du 7 mars et du 2 avril que la H. C. puisait le droit de prendre des mesures économiques ⁽¹¹⁾. Enfin, ces mesures elles-mêmes et l'occupation de nouveaux territoires rentraient dans la catégorie de sanctions prévues par le paragraphe 18 de l'annexe II à la Partie VIII (Réparations) et l'article 248 du Traité ⁽¹²⁾.

(11) La H. C. indiquait d'ailleurs expressément dans le préambule de ses ordonnances douanières que sa nouvelle compétence était basée non plus sur l'Arrangement rhénan, mais sur les décisions sus-rappelées.

(12) § 18 : « Les mesures que les puissances alliées et associées auront le droit de prendre en cas de manquement volontaire par l'Allemagne et que l'Allemagne s'engage à ne pas considérer comme des actes d'hostilité, peuvent comprendre des actes de prohibition et de représailles économiques et financiers et, en général, telles autres mesures que les gouvernements respectifs pourront estimer nécessitées par les circonstances » (V. l'article de M. R. Poincaré dans la R. D. M., 1^{er} mars 1921, p. 213). — Art. 248 : « ... Un privilège de premier rang est établi sur tous les biens et ressources de l'Empire et des Etats allemands pour le règlement des réparations et autres charges résultant du présent Traité, ou de tous autres traités ou conventions complémentaires ».

La H. C., pour remplir la mission à elle confiée par la Conférence de Londres et la Conférence des Ambassadeurs, établit sur le Rhin un cordon douanier ⁽¹³⁾ et organisa la perception au profit de la Caisse des Réparations, des recettes douanières et de celles provenant de la délivrance des licences d'importation et d'exportation et du commerce extérieur du monopole de l'alcool. A cet effet, elle créa un Comité directeur des douanes, un Comité économique ⁽¹⁴⁾ chargé de contrôler le service allemand des licences, et un Comité de l'alcool ⁽¹⁵⁾. Le personnel administratif allemand du Service des Douanes, du Service des Autorisations et du Contrôle en matière d'importation et d'exportation, et des Services du Commerce fut contraint de collaborer à l'exécution des nouvelles mesures économiques; tout ce personnel ne pouvait plus agir exclusivement selon les ordres de ses chefs allemands et devait obéir en premier lieu aux prescriptions de la H. C., de ses Comités et des Contrôleurs des douanes alliés.

Mais au point de vue administratif (entretien et sécurité des troupes d'occupation) les territoires nouvellement occupés relevèrent du seul Commandement militaire ⁽¹⁶⁾. Le général Degoutte, après avoir adressé une proclamation aux habitants ⁽¹⁷⁾, rendit, le 8 mars,

(13) O. 81, 8 avril 1921. — L'art. 1 prévoyait le maintien de la ligne douanière et des tarifs à la frontière Ouest; l'art. 2 faisait relever de la juridiction de la H. C., au point de vue douanier, le Rhin et les territoires nouvellement occupés.

(14) O. 82, 8 avril 1921.

(15) O. 89, 9 juin 1921.

(16) Général Rucquoy, Commandant les troupes belges d'occupation, pour Duisbourg-Ruhrort ; général Degoutte pour Dusseldorf.

(17) « ... Cette occupation ne constitue en aucune façon une mesure d'hostilité envers la population.

« Sous la réserve de la stricte observation des ordres que l'autorité militaire jugera indispensable de promulguer, il ne sera apporté aucune entrave à la vie économique de la région. Non seule-

un arrêté décrétant l'état de siège. Toute infraction audit arrêté, de la compétence des juridictions militaires, était sanctionnée de peines de prison et d'amende dont le maximum fut fixé par l'Instruction générale n° 1, du 9 mars 1921, à un mois de prison et dix mille marks d'amende, ces pénalités pouvant être infligées cumulativement ou séparément. De nombreux arrêtés postérieurs se référèrent à ces dispositions, certains reproduisant les mêmes pénalités, d'autres établissant des pénalités supérieures. L'arrêté du 8 mars remettait le soin de légiférer aux Commandants des têtes de pont ; des délégués administratifs du Commandement furent placés, dans la zone française de Dusseldorf, sous la direction d'un délégué supérieur, le colonel Denvigne, muni d'un pouvoir réglementaire très étendu. Le 27 juillet, la tête de pont de Dusseldorf passa sous les ordres du général Rucquoy, commandant l'armée belge d'occupation, duquel relevait déjà la tête de pont de Duisbourg-Ruhrort ⁽¹⁸⁾ ; celui-ci laissa exercer le pouvoir législatif et réglementaire par les autorités locales et les délégués administratifs, encore que l'on trouve soit des arrêtés du Commandant de l'armée belge ⁽¹⁹⁾, soit des ordres de ce dernier enjoignant aux Commandants des têtes de pont de prendre telle ou telle mesure. Il en résulta, comme lors de l'occupation de

ment les populations ouvrières auront toutes facilités pour travailler, mais les autorités alliées sont prêtes à les aider pour améliorer leur sort et, en particulier, pour assurer leur ravitaillement.

« Le Commandement allié compte faire régner dans les territoires nouvellement occupés un régime de liberté et d'ordre dans lequel pourra se développer la prospérité du pays » (*Le Temps*, 9 mars 1921).

(18) Note 1298 du Commandement interallié.

(19) Par exemple, l'arrêté du 17 février 1923 qui abrogeait implicitement l'article 9 de l'arrêté du 8 mars 1921 et l'article 5 de l'Instruction du 9 mars, en élevant les maxima des pénalités à cinq ans de prison et dix millions de marks d'amende.

Francfort-Darmstadt, un régime administratif assez incohérent, très préjudiciable aux intérêts alliés, qui se maintint jusqu'au 22 mars 1923, date à laquelle (à 0 heure) la tête de pont de Dusseldorf revint sous les ordres du général Degoutte. A partir de ce moment, le général Rucquoy reprit à son compte, pour les faire appliquer dans leur intégralité à la tête de pont de Duisbourg-Ruhrort, les arrêtés du général Degoutte.

Le Reich ayant pris l'engagement d'exécuter les conditions d'un nouveau plan de paiement et s'étant acquitté partiellement de ses obligations, le Conseil suprême décida, le 13 août 1921 ⁽²⁰⁾, que les sanctions économiques (mais elles seules) seraient levées le 15 septembre, à condition que l'Allemagne cessât de refuser systématiquement « les licences d'importation et d'exportation des produits alliés à destination et en provenance des firmes établies dans les régions occupées et souscrivît à la constitution d'un organisme chargé de les accorder », et ait effectué, le 31 août, les paiements venus à échéance. Comme il ne fut pas satisfait à cette dernière condition à la date fixée, c'est seulement le 30 septembre que l'ordonnance 98 abrogea les ordonnances et décisions organisant le système douanier et les sanctions ⁽²¹⁾. Il ne subsista de cette organisation que l'Office de délivrance des licences (Ausfuhramt) de Bad-Ems, dont on décida le maintien provisoire sous l'autorité de la H. C., comprenant des représentants des puissances occupantes

(20) Résolution n° 5, L. J. : Réparations, t. I, 1922, p. 172-173.

(21) L'ordonnance 98 réservait toutefois la validité des actes accomplis en vertu desdites ordonnances et décisions, des droits et privilèges acquis, des responsabilités encourues et des obligations contractées sous l'empire de ces ordonnances et décisions, des peines d'emprisonnement et d'amendes et des confiscations prononcées pour infractions à ces ordonnances.

(Belgique, Grande-Bretagne, France) et de l'Italie, créé pour « collaborer avec les autorités allemandes compétentes à l'examen et à la délivrance des licences d'importation et d'exportation des marchandises à destination ou en provenance de firmes situées ou établies dans les territoires occupés tels qu'ils (étaient) définis par le Traité de paix, le seul but de cet organisme étant de s'assurer et de contrôler que le fonctionnement du système allemand n' (avait) pas pour effet d'établir des discriminations contraires aux dispositions des articles 264 à 267 du Traité de paix, en ce qui concerne les territoires occupés ». Il s'agissait en somme, d'accorder aux Alliés un droit de regard sur le commerce extérieur des territoires occupés, pour empêcher que leurs marchandises fussent l'objet de refus systématiques.

§ 3. — OCCUPATION DE LA RUHR (1923-1925)

ET EXPLOITATION DU GAGE RHENAN-WESTPHALIEN

Les gouvernements alliés réunis à la Conférence de Londres, du 9 au 11 décembre 1922, et à celle de Paris, du 2 au 4 janvier 1923, furent unanimes à constater l'inexécution par l'Allemagne des obligations à elle imposées par le Traité de Versailles au titre des Réparations ; mais l'accord ne put se réaliser sur la conduite à tenir à l'égard de la puissance défaillante, ni sur les moyens propres à la contraindre à l'exécution de ses engagements.

Le 2 janvier, M. Bonar Law avait présenté à la Conférence un plan relatif aux Réparations, jugé inacceptable. Dès le lendemain, M. Poincaré avait fait connaître son sentiment sur le caractère irréductible de la divergence de vues des gouvernements anglais et français, et déclaré que la France recouvrait sa

liberté d'action. La Belgique, l'Italie et la France reprirent alors le projet de sanction déjà envisagé à plusieurs reprises ⁽²²⁾ : l'occupation de la Ruhr, gage économique de premier ordre ⁽²³⁾.

Le 11 janvier 1923, les gouvernements français et belge envoyaient dans la Ruhr « une mission de contrôle composée d'ingénieurs et dotée des pouvoirs nécessaires pour surveiller l'action du Rheinisch-Westphalischenskohlensyndicat et pour assurer, au moyen d'ordres donnés par son président, soit à ce syndicat, soit aux services allemands de transports, l'application stricte des programmes fixés par la Commission des Réparations et pour prendre toutes mesures nécessaires au paiement des réparations » ⁽²⁴⁾. Les troupes franco-belges, le même jour, pénétraient dans la Ruhr à la suite des ingénieurs alliés (auxquels s'étaient joints des ingénieurs italiens) pour sauvegarder la mission et garantir l'exécution de son mandat ; le 32^e corps d'armée français ⁽²⁵⁾, dont le quartier général fut installé définitivement à Herne, et un détachement belge, dont le quartier général se fixa à Sterkrade, furent chargés de maintenir l'ordre, de protéger la mission alliée et de lui prêter main-forte en cas de résistance. Il ne s'agissait donc pas d'une occupation militaire au sens commun du terme, mais d'une inter-

(22) Proposé par MM. Tardieu et Loucheur comme sanction éventuelle à insérer dans la 4^e convention d'armistice du 16 février 1919 (Tardieu, *op. cit.*, p. 143-144) ; prévu au § 7 du protocole de la Conférence de Spa, du 16 juillet 1920, et par la décision des gouvernements alliés du 5 mai 1921 (à ce moment le projet avait l'assentiment du gouvernement britannique).

(23) Voir à ce sujet l'article très documenté de M. Gaston Cadoux, *La valeur économique de la Ruhr*, R. P. P., 10 février 1923.

(24) Notification du gouvernement français au gouvernement allemand, 10 janvier 1923 (E. N., 20 janvier 1923) ; le gouvernement français avait également notifié ses intentions au gouvernement britannique.

(25) Cinq divisions dont les quartiers généraux furent établis à Essen, Bochum, Recklinghausen, Dortmund, Witten.

vention économique protégée militairement ⁽²⁶⁾.

Par la suite, devant la résistance, dite « passive », de l'Allemagne, il fallut procéder à une véritable saisie du gage rhénan-westphalien et organiser son exploitation ; nous avons dû aussi opérer de nombreuses arrestations et prononcer des condamnations et des expulsions. Enfin, de nouveaux territoires ont été occupés soit à titre de nouvelles sanctions, soit pour compléter les dispositions antérieurement prises : le gouvernement allemand ayant arrêté les trains internationaux Paris-Bucarest et Paris-Munich-Praque à partir du 30 janvier 1923, et n'ayant pas pris les dispositions utiles pour assurer le transit à travers l'Allemagne des voitures alliées attachées à ces trains, faits constituant une violation de l'article 367 du Traité de Versailles, le 4 février la limite de la tête de pont de Kehl fut portée à l'Est d'Appenweier et d'Offenburg ; le 25 février, pour renforcer le contrôle douanier et mettre la totalité de la ligne Wiesbaden-Dusseldorf (par la rive droite) sous notre surveillance, les pédoncules situés entre les têtes de pont de Mayence, Coblenze et Cologne furent occupés par des troupes françaises ; le 3 mars, les ateliers de réparations pour chemins de fer de Darmstadt, le port de Mannheim et le fort de Karlsruhe furent également occupés « en représaille du sabotage intentionnel du canal du Rhin à Herne » ; enfin, la non-coopération britannique aux sanctions laissant une fissure dans la barrière douanière alliée établie à l'Est des territoires rhénans, des troupes françaises vinrent occuper la zone neutre,

(26) « L'opération militaire de l'occupation des centres vulnérables de la Ruhr, de ces grandes agglomérations populeuses que Berlin s'est efforcé d'exciter, a été préparée avec un soin et exécutée avec une précision, un calme et une modération auxquels ceux-mêmes des correspondants des journaux étrangers qui n'approuvent pas notre action énergique ont dû rendre justice » (G. Cadoux, article cité).

sur le pourtour de la tête de pont de Cologne. Ce fut le « groupement P », du nom de son commandant, le général Parlange.

Les mesures adoptées — sanctions économiques et occupation de nouveaux territoires — rentraient, comme celles prises en 1921, dans la catégorie de mesures prévues par le § 18 de l'annexe II à la partie VIII et l'article 248 du Traité (réponse de M. Poincaré, en date du 8 mars 1923, à la note allemande du 15 février). Quant à prétendre, comme le firent le Reich et l'Angleterre (celle-ci avait déjà soutenu ce point de vue en 1920 au moment de l'occupation de Francfort-Darmstadt) que les sanctions devaient être arrêtées en commun par toutes les puissances intéressées, cela était absolument contraire à la lettre et à l'esprit du Traité et inadmissible en l'absence d'un texte formel de celui-ci (27).

A. — ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES TERRITOIRES NOUVELLEMENT OCCUPÉS

Les pédoncules compris entre les têtes de pont de Mayence, Coblenze et Cologne et les territoires situés

(27) Cf. L. J. : Réparations, Réponse du gouvernement français à la lettre du gouvernement britannique du 11 août 1923 (21 août), pp. 11 à 15, 37 et suiv.

Le sous-secrétaire d'Etat britannique aux Affaires étrangères, interrogé à la Chambre des Communes le 15 février 1923, sur la légalité de l'action franco-belge dans la Ruhr au regard du Traité de Versailles, répondit que pareille recherche était inopportune et inutile, car toute opinion devait être basée sur les lois britanniques. C'était inexact : il ne s'agissait pas là d'une question de droit public interne anglais, mais de droit public international, à résoudre uniquement à la lumière du Traité et des principes du droit des gens, et sur laquelle toutes les interprétations impartiales devaient arriver aux mêmes conclusions, quelle que fût la nationalité de leurs auteurs. — Comp. message du Président Wilson au Congrès, le 2 avril 1917 : « le seul langage que l'Allemagne comprenne est le langage de la force et c'est la force seule qui, si l'on peut s'exprimer ainsi, fera marcher l'Allemagne. »

à l'Est de la tête de pont de Kehl furent, à l'origine, placés sous l'autorité de la H. C. ⁽²⁸⁾. Mais le gouvernement allemand protesta en arguant de l'article 1^{er} de l'Arrangement, d'après lequel la région soumise à la compétence de la H. C. comprenait uniquement les territoires énumérés par l'article 5 de la Convention d'armistice et l'article 7 de la Convention additionnelle du 16 janvier 1919. Cette argumentation — dont le bien-fondé était discutable, car l'occupation nouvelle étant justifiée de la façon que nous avons dite, les Alliés avaient, semble-t-il, le droit d'établir le régime qui leur paraissait offrir le plus de garanties — fut appuyée par le gouvernement britannique qui adressa, à ce sujet, des représentations à la France et à la Belgique ⁽²⁹⁾. Sur l'ordre de ces puissances, la H. C. décida qu'à dater du 15 mars 1923, les territoires dont il s'agit seraient placés sous l'autorité du général Degoutte. Le statut des pédoncules nouvellement occupés fut réglé par l'arrêté du 16 mars, celui des territoires à l'Est de Kehl par l'arrêté du 10 avril : le général Degoutte et ses délégués exercèrent les pouvoirs dévolus à la H. C. et aux délégués de celle-ci dont les textes antérieurs (ordonnances générales ou spéciales, instructions et décisions) furent déclarés applicables comme ordres militaires aux territoires nouvellement occupés. Les délégués du général ne furent autres que ceux de la H. C. dans les districts limitrophes ; une note du 11 mai 1923 leur donna délégation « pour étendre de leur propre autorité aux territoires placés sous leur commandement les ordonnances générales ou spéciales, instructions et décisions au fur et à mesure de leur publication par la H. C. ». C'est pourquoi les délégués se bornèrent à pu-

(28) Décisions des 5 et 26 février 1923.

(29) *Le Temps*, 9 février 1923.

blier dans les territoires nouvellement occupés, en les intitulant « arrêtés », les ordonnances, mais en leur conservant leur numérotage et en apportant simplement les modifications de détail de circonstance ; lorsqu'il était indispensable de modifier profondément les textes de la H. C. ou de prendre des mesures propres aux territoires nouvellement occupés, le général Degoutte exerçait seul le pouvoir réglementaire ⁽³⁰⁾.

Ainsi l'unité de législation fut à peu près maintenue dans les territoires en question et ceux anciennement occupés.

Le territoire de la Ruhr ⁽³¹⁾ releva, au point de vue administratif de l'autorité suprême du général Degoutte ; au début de l'occupation, les têtes de pont de Duisbourg, Ruhrort et Dusseldorf relevaient du général Rucquoy, commandant l'armée belge d'occupation. Le 22 mars 1923, Dusseldorf revint sous les ordres du général Degoutte ⁽³²⁾ et, tout en conservant la réglementation antérieurement édictée, ne forma qu'un seul bloc avec le territoire de la Ruhr ⁽³³⁾.

Dans ce bloc, toutes les missions et tous les services furent placés sous la direction supérieure du général Degoutte, représentant suprême des Alliés avec le titre de « Général commandant les troupes », et exerçant seul le pouvoir législatif et réglementaire. Au début de l'intervention, dans la période d'organisation, les généraux commandants de division rendi-

(30) Le groupement P releva également du général Degoutte, et non de la H. C.

(31) Occupé par un effectif de 50.000 hommes environ pour une population de 4 millions d'âmes.

(32) Ordre général 1046 A/11/3.

(33) Duisbourg et Ruhrort restèrent sous la dépendance du général Rucquoy.

rent un certain nombre d'arrêtés, qui conservèrent leur caractère obligatoire sur les points non réglementés par le général Degoutte ⁽³⁴⁾ ; mais dès le 23 février 1923 la note 116 SAT retira pour l'avenir tout pouvoir réglementaire aux autorités militaires locales ⁽³⁵⁾.

Dès le 10 janvier, le général Degoutte avait installé à Dusseldorf un poste de commandement d'où il promulgua ses arrêtés applicables au bassin de la Ruhr. Ainsi l'arrêté du 11 janvier qui faisait application à ce territoire (mis en état de siège) de la loi pénale de l'occupant, en déclarant dans son article 9 : « Toute infraction... aux lois pénales militaires sera justiciable du Conseil de guerre », disposition complétée par un arrêté postérieur, de la manière suivante : « Les juridictions militaires appliquent... les pénalités prévues par la législation de l'armée intéressée ». Cependant les infractions aux prescriptions de l'arrêté du 11 janvier furent sanctionnées de peines dont les maxima furent fixés à deux mois de prison et 200.000 marks d'amendes ; ces maxima furent élevés, le 3 février, à cinq ans d'emprisonnement et 10 millions de marks d'amende, peines déclarées applicables, cumulativement ou séparément, pour sanctionner les infractions à l'arrêté précédent et les délits réprimés par les lois pénales nationales sauf lorsque « les peines qui y (étaient) portées (étaient) plus fortes que celles portées audit arrêté ». Les arrêtés postérieurs stipulaient des pénalités spéciales sanctionnant les prescriptions édictées par chacun d'eux.

(34) Art. 8 de l'arrêté n° 16 du 1^{er} mars 1923.

(35) Dans le bassin de la Ruhr, à la différence de ce qui avait été fait dans la tête de pont de Dusseldorf, il ne fut pas institué de délégués locaux du Commandement, mais on créa, dans les états-majors de corps d'armée et de division, un bureau, dit des Affaires civiles, qui releva du Délégué supérieur du Commandement à Dusseldorf.

Ce fut seulement l'arrêté du 1^{er} mars 1923 qui prévit une sanction générale de droit commun pouvant aller à cinq ans de prison et 10 millions de marks d'amende, applicable aux arrêtés et règlements généraux, ainsi qu'aux ordres spéciaux, édictés par le Général commandant les troupes ; le tribunal pouvait en outre ordonner la confiscation, pour faire recette ou pour être détruits, des objets ayant servi à commettre l'infraction, et, accessoirement, l'insertion de la condamnation, aux frais de l'inculpé, dans un journal local. Toutefois, de nombreux arrêtés furent amenés à instituer des pénalités plus graves, analogues à celles prévues par les ordonnances similaires de la H. C. ⁽³⁶⁾.

L'arrêté 60, du 10 août 1923, entré en vigueur le 20, et applicable seulement aux infractions postérieures à cette date, substitua le mark-or au mark-papier. La peine de droit commun fut de 1.000 marks-or. Le paiement de l'amende, infligée en marks-or, avait lieu, au choix du condamné, en marks-papier ou en francs, soit belges si le tribunal relevait de l'autorité belge, soit français s'il dépendait de l'autorité française. Au début, la conversion avait lieu au jour du jugement ; mais l'arrêté du 12 septembre 1923 adopta, à la demande des belges, le procédé de la conversion au jour du paiement.

Le 30 mai 1923 l'instruction 1670 1/BJJ définit les catégories de personnes attachées à l'organisme d'occupation qui, de ce fait, bénéficiaient d'une immunité de juridiction les rendant exclusivement justiciables des tribunaux militaires. Aux termes de ce document, devaient être considérés comme attachés à l'armée, quelle que fût leur nationalité : « a) les membres des missions et organismes alliés fonctionnant dans

(36) V. ci-dessous, p. 235.

la Ruhr et sur le territoire de la tête de pont de Dusseldorf, en exécution soit du Traité de Versailles, soit des ordres du Commandement ; b) le personnel employé par eux ou se trouvant directement ou indirectement à leur service (notamment les ouvriers travaillant au déstockage) ». Ces personnes étaient munies sur leur demande d'un certificat d'identité authentifiant leur fonction, simple instrument de preuve, ne constituant pas une condition de fond pour que l'immunité fût conférée.

Le maintien de la législation entrée en vigueur antérieurement au 11 janvier 1923 fut admis implicitement (arrêté 6, du 5 février 1923, article premier) sous la réserve générale de ne pas contrevenir à la réglementation de l'occupant. Ce même arrêté reproduisait intégralement vis-à-vis de la législation postérieure au 11 janvier, les dispositions de l'ordonnance I. Le délai d'examen était porté à un mois. La communication des lois et règlements incombait au Regierungspräsident de Dusseldorf ; elle devait être faite au Délégué administratif supérieur, pour étude et propositions au Général commandant les troupes après avis des services intéressés.

Les arrêtés de ce dernier rappelaient souvent, dans la plupart de leurs dispositions, les prescriptions des ordonnances de la H. C. Un certain nombre d'ordonnances et d'arrêtés ont été rendus pour assurer l'interpénétration des territoires anciennement et nouvellement occupés ; il avait d'ailleurs été entendu, à la conférence de Dusseldorf, le 21 février 1923, sur la proposition du Haut Commissaire de Belgique, que la H. C. et le général Degoutte se communiqueraient réciproquement leurs projets d'ordonnances et d'arrêtés.

B. — LES SANCTIONS ÉCONOMIQUES.

L'Allemagne s'insurgea contre l'occupation de la Ruhr et le contrôle de la production minière. Dès le 9 janvier, le Syndicat des houilles rhénan-westphalien avait transféré son siège social d'Essen à Hambourg ; le 13, le Reich déclarait suspendre toutes les livraisons au titre des Réparations ; le 15, les industriels westphaliens qui commençaient à collaborer individuellement avec les techniciens alliés se refusaient, sur l'ordre de Berlin, à continuer leur concours. Les gouvernements belge et français, avec la participation du gouvernement italien qui se fit représenter à la H. C., décidaient alors de saisir des gages dans les territoires anciennement et nouvellement occupés et d'assurer leur exploitation pour obtenir directement et de force les réparations en nature (bois et principalement charbon) et en espèces que l'Allemagne se refusait à verser ⁽³⁷⁾.

Dans les territoires occupés en vertu de l'Arrangement, les Hauts Commissaires français et belges furent chargés par leur gouvernement respectif de l'organisation des sanctions. La H. C. vit, en conséquence, s'élargir considérablement ses attributions ; pour s'acquitter de sa nouvelle mission, elle fut amenée à publier — le Haut Commissaire britannique, lord Kilmarnock, s'abstenant ⁽³⁸⁾ — un certain nom-

(37) Le produit de l'opération devait être porté au crédit du gouvernement allemand à la C. D. R.; les gouvernements français et belges ont à maintes reprises spécifié qu'ils agissaient, non dans leur seul intérêt, mais pour la masse des créanciers de l'Allemagne, y compris ceux ne participant pas à la saisie.

(38) Selon la formule suivante : « Le Haut Commissaire britannique déclare que, conformément aux instructions qu'il a reçues de son gouvernement, il doit s'abstenir de participer à cette décision au sujet de laquelle il dégage toute sa responsabilité et celle de son gouvernement », ou bien « ...de participer à cette décision en tant qu'elle est motivée par l'action indépendante de la France et de la Belgique, ou qu'elle se rapporte à cette action. Il dégage à ce sujet toute sa responsabilité... » (Procès-verbaux des séances).

bre d'ordonnances, dites « spéciales » ⁽³⁹⁾ pour les distinguer de celles rentrant dans le cadre de l'Arrangement, appelées « ordonnances générales » ; elle prit ainsi de nombreuses mesures d'ordre économique et institua divers organismes techniques. Ces organismes ont étendu leur action dans les territoires nouvellement occupés ou ont absorbé ceux qui y avaient été créés, sauf la M. I. C. U. M. Dans ces territoires, en effet, le général Degoutte, pour procéder à l'exploitation du gage minier et industriel, disposait de la Mission interalliée de Contrôle des Usines et des Mines, qui opéra également dans les territoires anciennement occupés ; pour le surplus, le général faisait appel aux organismes créés par la H. C. Entre celle-ci et l'autorité militaire de la Ruhr, la liaison fut en général assez intime pour assurer l'identité de vues et la simultanéité d'action.

Les attributions d'ordre économique conférées à la H. C. dans les territoires anciennement occupés provoquèrent une protestation du Reich ⁽⁴⁰⁾ qui prétendit que dans les régions où la souveraineté allemande était restreinte par la convention rhénane, aucune mesure dépassant les limites de cette convention ne pouvait être prise sans violer l'article 5 de ladite convention. En remarquant que les mêmes attributions n'avaient soulevé, en 1921, aucune objection de l'Allemagne, nous pouvions répondre en invoquant les mêmes raisons qui, à cette époque, avaient justifié la compétence nouvelle de la H. C., les instructions reçues en 1923 des gouvernements alliés étant substituées aux décisions de la Conférence de Londres et

(39) Dont le préambule était ainsi libellé : « La H. C., Vu les instructions reçues par certains Hauts Commissaires de leurs gouvernements, à la suite des manquements volontaires à la charge de l'Allemagne, constatés par la Commission des Réparations... »

(40) Note allemande du 8 février 1923 (*Le Temps*, 10 février).

de la Conférence des Ambassadeurs ; dans les deux situations le caractère juridique des décisions de la H. C. avait le même fondement. La seule différence consistait en ce que précédemment les décisions avaient été prises à l'unanimité, alors qu'en 1923 elles ne l'étaient qu'à la majorité ; ce qui n'empêchait que les ordonnances spéciales pouvaient être déclarées applicables, et en fait étaient appliquées, dans la zone britannique, les autorités anglaises se bornant à ne pas coopérer à leur exécution.

Le travail législatif accompli par la H. C. pendant la phase de l'occupation de la Ruhr porta :

1° *Sur l'organisation et la direction des gages productifs* ⁽⁴¹⁾ :

Le 18 janvier 1923 la H. C. saisissait et bloquait, au profit des Alliés, un certain nombre de recettes publiques : droits de douane (par l'intermédiaire du Comité directeur des douanes sous les ordres duquel on plaça de nombreux douaniers français et belges), licences d'importation et d'exportation (Comité des licences), produits de la gestion et de l'exploitation forestière (Comité des forêts), impôts sur le charbon (Comité des charbons et des mines, supprimé par l'ordonnance 163 et remplacé par la M. I. C. U. M.), monopole de l'alcool (Comité de l'alcool).

Le 31 janvier les gouvernements français et belge faisaient remettre aux chargés d'affaires d'Allemagne à Paris et à Bruxelles une note informant cette puissance qu'aucune expédition de charbon ni de

(41) Cf. G. Cadoux, *Etapes et résultats de la bataille de la Ruhr*, R. P. P., 10 janvier 1924; Déclarations de M. Poincaré à la Chambre des députés, séance du 21 décembre 1923, *J. O. (Débats parlem., Chambre)* du 22 décembre.

coke n'aurait plus lieu de la Ruhr vers l'Allemagne non occupée à partir du 1^{er} février. Ce même jour un cordon douanier était établi sur le Rhin. Le trafic entre les territoires occupés et les pays environnants, à l'est et à l'ouest, s'est trouvé de la sorte soumis à la surveillance des autorités alliées et subordonné à l'obtention de licences et de dérogations délivrées sous le contrôle du Comité des licences. Le 2 février, était à son tour interdite l'exportation, de la Ruhr vers l'Allemagne non-occupée, des sous-produits de la houille ; et le 11, la sortie, dans la même direction, des produits manufacturés. Enfin, le 20 février, tout le personnel allemand des douanes (tant sédentaire que du service actif) en fonction dans les territoires occupés était licencié, et le Comité directeur des douanes chargé d'assurer la marche du service.

Le 11 mars, commençait la saisie des stocks de charbon, de coke et des sous-produits de la houille, dirigés par voie ferrée ou fluviale sur la France et la Belgique ⁽⁴²⁾ ; puis, le 30 juillet, les techniciens alliés entreprenaient l'exploitation directe d'un certain nombre d'usines et d'établissements annexes (notamment des cockeries).

Tous les Comités directeurs sus-énumérés, ainsi qu'un Comité de la comptabilité générale des gages, — organismes civils grâce auxquels les autorités d'occupation ont pu remplir une tâche énorme — furent créés par l'O. 135, du 18 janvier 1923, qui leur attribua un véritable pouvoir réglementaire dans la limite de leurs attributions techniques. Le général Degoutte les chargea d'opérer dans les territoires relevant de son autorité, sur lesquels l'arrêté n° 4 leur

(42) Le 9, avait été signé à Londres un accord franco-anglais sur l'utilisation des voies ferrées allemandes dans les territoires placés sous la surveillance anglaise.

donna des pouvoirs analogues à ceux que leur avait conférés l'O. 135 dans les pays dépendant de la H. C. Réciproquement l'O. 163, du 17 avril 1923, habilita la M. I. C. U. M., établie dans la Ruhr, à exercer son activité, sous l'autorité de la H. C., dans les territoires anciennement occupés, et la chargea de tout ce qui intéressait l'exploitation et la production des mines, les livraisons et expéditions de combustible, l'assiette et la perception de l'impôt sur le charbon.

D'autre part, la Commission allemande des restitutions ayant informé la C. D. R., le 29 janvier 1923 ⁽⁴³⁾, que les opérations de restitution étaient provisoirement suspendues, l'ordonnance 141, du 6 février, prescrivit aux Commissions françaises et belges de contrôle et de réception du matériel fluvial à livrer à titre de restitution aux gouvernements alliés, de procéder à la saisie de ce matériel. Des mesures plus générales ⁽⁴⁴⁾ furent prises ultérieurement pour opérer la saisie des biens de toute nature destinés aux gouvernements alliés ou à leurs ressortissants, à titre de réparation ou de restitution; l'exécution en fut confiée aux services français et belges des restitutions, à Wiesbaden.

Enfin, le Reich ayant interrompu, pendant la résistance passive, le remboursement aux industriels des articles commandés par les gouvernements alliés au titre des livraisons en nature, la H. C., par l'intermédiaire de son Comité des licences, entra en contact avec les groupements industriels des territoires occupés, avec lesquels elle conclut un certain nombre d'accords : aux termes de ceux-ci, ces industriels s'engageaient, contre l'octroi de certaines facilités commerciales et l'abandon soit de contraintes antérieurement

(43) *Le Temps*, 17 février 1923.

(44) O. 153 et 154, du 15 mars 1923.

édictees en matière de douanes et de licences, soit de prohibitions et réglementations diverses, à verser à la H. C. des contributions en espèces, taxes ou redevances, établies d'un commun accord et perçues par leurs propres soins, qui alimenteraient un fonds de concours à l'aide duquel seraient payées les fournitures commandées par les Alliés.

2° *Sur la répression de la résistance passive :*

Les Allemands ont opposé une résistance violente, plus active que passive, à l'action ordonnée par les gouvernements alliés en Rhénanie. Cette opposition s'est traduite par des grèves (notamment grève générale des cheminots allemands en territoire occupé ⁽⁴⁵⁾), par des attentats et des actes de sabotage (notamment contre les moyens de communication et de transport : fils télégraphiques et téléphoniques coupés, incendies dans les dépôts de machines, etc...), par des entraves de toute sorte (notamment ordre aux industriels de la Ruhr de se refuser à toute collaboration avec les ingénieurs français ⁽⁴⁶⁾), ordres aux autorités administratives et aux populations de refuser d'exécuter les instructions des Alliés ⁽⁴⁷⁾, avec menace de peines de travaux forcés à perpétuité ou de dix ans de détention au minimum ⁽⁴⁸⁾.

(45) Ce qui constituait une violation de l'article 212 du Traité de paix.

(46) Le 19 janvier 1923, le gouvernement français faisait arrêter, pour avoir contrecarré l'action de la France dans la Ruhr, six industriels, dont M. Thyssen. Ceux-ci, après un réquisitoire extrêmement modéré et de brèves plaidoiries, étaient condamnés, le 23 janvier, par le Conseil de guerre de Mayence à de simples amendes. — Voir le compte-rendu du procès dans *Le Temps*, 25 janvier 1923; arrêt de la Cour de Cassation, du 22 mars, D. P., 1923, 1, 124.

(47) Le texte de ces ordres figure dans *Le Temps* des 21 janvier 1923 (ordres généraux), 3 février (chemins de fer), 20 mars (P. T. T.), 26 mars (impôts).

(48) Ordonnance du Président d'Empire du 4 mars 1923 (*Le Temps*, 6 mars). — Le 5 février, le chancelier Cuno faisait un

Pour briser cette résistance, la H. C. fut amenée à créer la Régie franco-belge des Chemins de fer des Territoires occupés qui prit en main la réorganisation et la direction de la totalité du réseau des voies ferrées des territoires anciennement et nouvellement occupés et fut substituée, le 1^{er} mars 1923, à l'administration allemande défaillante ⁽⁴⁹⁾ ; les infractions aux règlements intérieurs pris par la Régie et homologués par la H. C. furent sanctionnées par des peines dont le taux (fixé par les règlements eux-mêmes) ne pouvait dépasser sept jours d'emprisonnement et cinquante marks-or d'amende.

La H. C. fut conduite également à renforcer, dans ses ordonnances générales, de nombreuses mesures de police et de sûreté devenues insuffisantes : ordonnances relatives à la condition des personnes, à la justice, aux transports (circulation des véhicules automobiles, des tramways, fonctionnement des postes, télégraphes et téléphones, navigation, approvisionnement et distributions de charbon), etc...

C. — LA FIN DE LA RÉSISTANCE PASSIVE.

La fin de la résistance passive — une « habileté diplomatique », d'après la *Kölnische Zeitung* — fut

voyage dans la Ruhr pour réchauffer le zèle des fonctionnaires contre l'occupation française et les encourager à la résistance. En conséquence, le 10 février, la France et la Belgique interdisaient aux ministres du Reich l'accès des territoires occupés.

(49) Rappelons que le 4 janvier 1921 la H. C. avait pris la décision « de faire connaître aux représentants du Deutscher Eisenbahnarbeiterverband, en vue d'éviter tout malentendu... que la Haute Commission ne pourrait tolérer une grève générale des chemins de fer en Territoire occupé, cette situation étant de nature à compromettre la sécurité et les besoins des armées d'occupation et à entraîner la réquisition des chemins de fer par l'autorité militaire ». — En 1923 les grévistes furent remplacés peu à peu par des cheminots français et belges. Voir dans *Le Temps* du 27 février l'ordre du jour de félicitations adressé par le général Payot aux cheminots sous ses ordres.

annoncée dans une proclamation au peuple allemand par le gouvernement du Reich ⁽⁵⁰⁾ le 26 septembre 1923 ⁽⁵¹⁾. Des accords furent conclus entre la M. I. C. U. M. et les industriels allemands, les 7 et 23 novembre 1923, valables jusqu'au 15 avril 1924 et renouvelables ; au régime des saisies et de l'exploitation directe était substitué, en principe, celui du simple contrôle ⁽⁵²⁾.

(50) M. Streseman avait succédé à M. Cuno à la chancellerie le 12 août.

(51) « La France a gagné dans la Ruhr » (titre de l'éditorial du *Daily Mail* du 26 septembre). — M. Ludwig Quessel avait écrit, le 18 septembre, dans les *Sozialistische Monatshefte* : « Les mensonges de la guerre et de la Ruhr n'ont abouti en politique extérieure, tout comme dans le domaine des finances, qu'à des victoires fictives. Où est cette indignation que l'occupation de la Ruhr devait provoquer en Europe? C'était encore un mensonge d'affirmer pompeusement, comme Cuno, que le Cabinet avait engagé la lutte sur la Ruhr « confiant dans son droit ». Le mobile qui a poussé le gouvernement Cuno à s'engager dans l'aventure de la Ruhr était tout différent. Son programme était la solution de la question des réparations comme la voulait Helfferich et consorts, à savoir : ne rien payer! Sa tactique se caractérisait par les mots: « Laissez-les toujours venir! » Sa mentalité par cette phrase : « Il y a pire que l'occupation de la Ruhr ». L'Angleterre ne nous a aidés et ne nous aidera ni volontairement, ni par force. Ce n'est pas notre confiance dans notre bon droit, mais c'est la confiance dans l'aide de l'Angleterre qui fit proclamer la résistance passive. Voilà la vérité sur la guerre de la Ruhr. Tout en faisant des phrases sur l'isolement de l'Allemagne, on jetait des regards chargés d'espairs vers la loge diplomatique où se trouvait l'ambassadeur de Grande-Bretagne. *Le Temps* a raison : Lord d'Abernon a été le chancelier secret du Reich sous l'ère de Cuno... D'ailleurs il n'y a pas en Europe de nation, ni de parti qui conteste le droit de la France aux réparations. Tous les mensonges du cabinet Cuno au sujet de la Ruhr n'ont rien pu changer à cela. La politique d'exécution est, non pas une marotte des sociaux-démocrates, mais une obligation morale imposée par la conscience universelle. Telle est, en dernière analyse, la raison pour laquelle la lutte menée par l'Allemagne dans la Ruhr et sur le Rhin, si vivement que l'on ait à l'étranger condamné certains excès des militaires, n'a jamais pu rencontrer toute la sympathie des peuples, pas davantage en Angleterre que n'importe où. »

(52) Les principales clauses de ces accords étaient, en substance, les suivantes : les industriels livreraient tout le charbon nécessaire aux armées et services alliés et à la Régie des chemins de

En conséquence, les mesures édictées depuis le début de l'année par les autorités d'occupation furent l'objet d'adoucissements sensibles ; en même temps quelques mesures de clémence étaient prises ⁽⁵³⁾.

L'organisation administrative du territoire de la Ruhr subit quelques remaniements. Le général Degoutte ramena, le 12 janvier 1924, son quartier général à Mayence qu'il avait quitté en mars 1923. Une annexe de l'état-major fut créée à Dusseldorf sous le nom d'état-major des services économiques et administratifs de la Ruhr, sous les ordres du général Georges ; cette organisation devint définitive le 20 janvier. Dans la tête de pont de Dusseldorf les délégués administratifs du Commandement furent remplacés par les bureaux des Affaires civiles du 32^e corps, dont le Q. G. venait s'établir à Dusseldorf, et de la 38^e division, stationnée dans cette ville ⁽⁵⁴⁾.

Dans la zone belge, le lieutenant-général commandant le détachement de la Ruhr transporta, le 1^{er} février 1924, son Q. G. de Sterkrade à Duisbourg.

fer; aux ingénieurs alliés était reconnu un droit de contrôle permanent, leur permettant de se rendre dans les mines et de se faire remettre tous documents et statistiques; le service des licences et dérogations, établi à l'entrée et à la sortie depuis janvier, était maintenu; les exportations de l'industrie allemande de la Ruhr seraient contingentées. — Textes dans l'E. N., 1^{er} décembre 1923.

(53) Comme la mise en liberté de M. Krupp von Bohlen, condamné le 8 mai à 15 ans de prison par le Conseil de guerre de Dusseldorf.

(54) Le 32^e corps ne comprenait plus que trois divisions : la 38^e, la 77^e à Essen, la 3^e à Dortmund.

§ 4. — LA CONFÉRENCE DE LONDRES

(16 JUILLET — 16 AOÛT 1924)

LIQUIDATION DES GAGES

EVACUATION

Les gouvernements alliés et allemand réunis à Londres pour discuter des conditions d'application du plan ⁽⁵⁵⁾ présenté à la C. D. R., le 9 avril 1924, par le premier Comité des Experts nommé par elle le 30 novembre 1923 à l'effet de « rechercher les moyens d'équilibrer le budget allemand et les mesures à prendre pour stabiliser la monnaie », signaient, le 30 août 1924, un Arrangement constituant l'Annexe III au Protocole final de la Conférence signé le même jour ⁽⁵⁶⁾. Aux termes de ce document, les Alliés s'engageaient à rétablir, avant le 9 octobre suivant, l'unité fiscale et économique de l'Allemagne, c'est-à-dire à remettre aux Allemands (autorités ou particuliers) les gages saisis en 1923 et à abroger toutes les mesures législatives et réglementaires qui les concernaient. Il nous paraît utile de reproduire les dispositions de l'article premier, § B, de l'Arrangement du 30 août.

L'unité fiscale et économique de l'Allemagne sera considérée comme ayant été rétablie dans les conditions indiquées par le plan des experts, lorsque les gouvernements alliés auront pris les mesures suivantes :

1° Suppression de toutes les entraves apportées depuis le 11 janvier 1923 à la législation fiscale et économique de l'Allemagne; rétablissement des autorités allemandes dans les pleines attributions qu'elles exerçaient avant le 11 janvier 1923 dans les territoires occupés, en ce qui concerne les services des douanes et des impôts, les services du commerce exté-

(55) Plan Dawes. — Cf. E. N., 12 avril 1924.

(56) Texte dans l'E. N. du 23 août 1924.

rieur, les forêts, les chemins de fer (dans les conditions stipulées dans l'article 5) et, en général, toutes les branches de l'administration fiscale et économique; les autres services non mentionnés ci-dessus fonctionneront à tous égards conformément à l'Arrangement rhénan; les formalités relatives à l'admission ou à la réadmission des fonctionnaires allemands seront appliquées de façon telle que le rétablissement des autorités allemandes, notamment des administrations douanières, puisse avoir lieu dans le plus bref délai possible; le tout sans autres limites que celles du Traité de Versailles, de l'Arrangement rhénan et du plan des experts;

2° Remise entre les mains de leurs propriétaires de toutes les mines, cokeries et autres entreprises industrielles, agricoles, forestières et de navigation, exploitées en régie ou provisoirement affermées par les autorités d'occupation depuis le 11 janvier 1923;

3° Retrait des services spéciaux qui ont été créés pour l'exploitation des gages et main-levée des réquisitions effectuées pour le fonctionnement de ces services;

4° Suppression des entraves à la circulation des personnes, des marchandises et des véhicules, sous réserve des stipulations de l'Arrangement rhénan;

D'une façon générale, les gouvernements alliés, en vue d'assurer dans les territoires occupés l'unité fiscale et économique de l'Allemagne, feront procéder par la Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans, sous réserve des dispositions de l'Arrangement rhénan, à une mise au point des ordonnances prises par ladite Commission depuis le 11 janvier 1923.

Le 10 septembre au plus tard, les perceptions devaient être supprimées sur la ligne douanière, entre les territoires occupés et les territoires non occupés ; avant le 22 septembre devaient être desserrées, dans la mesure du possible, les entraves apportées à la circulation des personnes, spécialement entre ces deux catégories de territoires (art. 4, § A).

Le 22 octobre au plus tard, les lignes exploitées par

la Régie franco-belge devaient être exploitées pour le compte de la nouvelle Compagnie prévue par le plan des experts, sous le contrôle du Comité d'organisation des chemins de fer ; le transfert effectif de l'exploitation de la Régie à la Compagnie devait être terminé dans un délai de six semaines à compter du 22 octobre, c'est-à-dire avant le 7 décembre (art. 5).

En outre, « à l'effet de réaliser un apaisement réciproque » l'article 7 décidait que personne ne pourrait être poursuivi ni soumis à un préjudice matériel ou moral, soit en raison des faits d'ordre politique commis dans les territoires occupés depuis le 11 janvier 1923 jusqu'à la mise en vigueur de l'Arrangement ⁽⁵⁷⁾, soit en raison de son obéissance ou de sa désobéissance aux injonctions des autorités d'occupation ou allemandes, ou de ses relations avec lesdites autorités ; remise serait faite par les gouvernements alliés et allemand des condamnations et pénalités prononcées pour les faits ci-dessus pendant la période en question.

En conséquence, la H. C., chargée (art. 1^{er}, § B, 5^o) de régler les modalités de la remise des gages, confia aux techniciens alliés le soin d'entrer en contact avec les délégués allemands. Les résultats de ces négociations furent consignés dans un compromis, jetant les bases d'une liquidation de l'opération de la Ruhr, signé par les deux parties à Coblenz le 28 octobre 1924. La H. C. elle-même publia une série d'ordonnances qui mettaient fin au régime économique créé depuis janvier 1923 ; ces ordonnances réservaient toutefois « la validité des actes accomplis ou des contrats conclus, les droits acquis, les responsabilités encourues et les obligations nées en exécution ou sous l'empire

(57) Exécutoire dès sa signature.

des ordonnances, règlements, décisions ou instructions abrogées ». La plus importante était l'ordonnance 274, du 20 octobre 1924, « relative à la remise aux autorités allemandes des Services interalliés d'exploitation des gages et à la remise entre les mains de leurs propriétaires des entreprises exploitées en régie ou provisoirement affermées par les autorités d'occupation depuis le 11 janvier 1923, à l'exception de la Régie des Chemins de fer des territoires occupés » ; en voici les articles essentiels :

Article 1^{er} : A la date du 28 octobre 1924, à 0 heure, tous les services alliés créés spécialement depuis le 11 janvier 1923 pour l'exploitation des Gages dans les Territoires Occupés, ainsi que le sous-Comité des Licences de Bad-Ems sont supprimés. Les services allemands sont, à compter des mêmes date et heure, rétablis dans leurs attributions; ils fonctionneront, à tous égards, conformément à l'Arrangement Rhénan.

Toutefois, par anticipation, les Administrations allemandes des Douanes, des Forêts et des Licences seront mises à même d'assurer leurs services dans les Territoires Occupés, dès le 21 octobre, à 0 heure.

Art. 2 : A la date du 28 octobre 1924, à 0 heure, toutes les mines, cokeries et autres entreprises industrielles, agricoles, forestières et de navigation, exploitées par la Régie, ou provisoirement affermées par les autorités d'occupation, sont remises entre les mains de leurs propriétaires.

Art. 5 : Des services de liquidation désignés par la Haute Commission seront chargés de procéder à la liquidation des opérations des divers services d'exploitation des Gages.

En même temps étaient abrogées les ordonnances spéciales économiques, instructions et décisions relatives à la saisie et à l'exploitation des gages.

Enfin, dès le 12 septembre l'ordonnance 267 avait

publié les mesures d'amnistie prévues à l'article 7 de l'Arrangement du 30 août.

Les délais d'évacuation furent fixés dans des lettres échangées le 16 août 1924 ⁽⁵⁸⁾ entre MM. Herriot, Theunis et Hymans d'une part, le chancelier Marx, d'autre part. Il fut décidé qu'il serait procédé à l'évacuation militaire du territoire de la Ruhr dans le maximum d'un an à partir du 16 août 1924 ⁽⁵⁹⁾, exception faite pour les territoires en dehors de celui de la Ruhr occupés depuis le 11 janvier 1923 ⁽⁶⁰⁾ et la zone de Dortmund à Horde dont l'évacuation militaire devait être ordonnée au lendemain de la signature définitive de l'accord de Londres (qui eut lieu dans cette ville le 30 août) et s'accomplirait en même temps que l'évacuation économique des mêmes zones ⁽⁶¹⁾.

(58) Cf. E. N., 23 août 1924.

(59) « ...si les accords de Londres, librement consentis pour la mise en œuvre du plan des experts, sont appliqués dans l'esprit de loyauté et de pacification qui a inspiré les délibérations de la Conférence ». — En fait, les dernières troupes françaises restant dans la Ruhr évacuèrent Essen le 31 juillet 1925. Ruhrort, Duisbourg et Dusseldorf étaient évacuées le 25 août suivant.

(60) Appenweier et Offenbourg étaient évacuées dès le 18 août 1924.

(61) Signalons que pendant la période de l'occupation de la Ruhr les tendances séparatistes se sont fait jour à nouveau en Rhénanie sous l'impulsion de MM. Matthes et Dorten. Le mouvement de 1923 qui n'eut pas plus de succès que celui de 1919, a été marqué d'incidents violents. Le 30 septembre, les policiers allemands à Dusseldorf ont ouvert le feu sur des séparatistes réunis en congrès. Le 21 octobre, la République rhénane fut proclamée à Aix-la-Chapelle; quelques groupes de séparatistes s'emparèrent du pouvoir dans certaines villes des territoires occupés. Le 13 janvier 1924, le palais de justice de Pirmasens, où se trouvaient des séparatistes, a été incendié par des bandes de nationalistes; les séparatistes qui se sont rendus ont été massacrés. Lors de tous ces troubles, les forces françaises durent intervenir pour rétablir l'ordre et prendre des mesures de nature à assurer le respect des libertés publiques en territoires occupés, conformément à l'engagement souscrit par la H. C. dans sa proclamation initiale.

SECTION IV

CONDITION DES HABITANTS

S'inspirant des principes contenus dans la note interalliée du 29 juillet 1919 ⁽¹⁾, la H. C., en fixant le régime de police des territoires occupés, s'est efforcée de restreindre autant que possible les mesures préventives, telles que déclarations préalables, permis, autorisations, etc..., et d'atteindre les seules personnes auteurs d'actes coupables contre les forces d'occupation.

LIBERTÉ DE CIRCULATION. — Aucune déclaration, aucune autorisation n'était nécessaire ⁽²⁾ pour se rendre d'une province à une autre des territoires rhénans, ni pour aller d'Allemagne occupée en Allemagne non occupée ou vice-versa. La seule restriction apportée à la liberté de circulation des personnes était l'obligation pour tout individu, quelle que fût sa nationalité, ayant sa résidence habituelle en Allemagne, âgé de 14 ans ou plus, d'être muni soit d'une carte d'identité que l'autorité allemande délivrait sous sa responsabilité, soit d'un passeport délivré par

(1) R. de V., 29 juillet 1919, § 4: « Sous réserve de la sécurité et des besoins des forces militaires des puissances alliées et associées, la population bénéficiera du libre exercice de ses droits personnels et civiques, de la liberté religieuse, de presse, de vote, d'association, et les rapports politiques, juridiques, administratifs et économiques des Territoires occupés avec l'Allemagne non occupée ne seront pas entravés, non plus que la circulation ».

(2) R. de V., 7 août 1919, § 4 ; O. 263 (3 sept. 1924).

les autorités nationales, et qui devaient être présentées à toute réquisition des autorités alliées ou allemandes compétentes dans les conditions fixées par la H. C. Cependant, dans les villes de garnison de la zone française, aucun Allemand ne pouvait séjourner plus de trente jours sans avoir obtenu l'agrément du Commandement local ; dans les stations balnéaires ce délai était porté à huit semaines. En outre, toute personne qui, en fait, troublait l'ordre public ou dont la présence constituait un danger pour les forces d'occupation pouvait être expulsée des territoires occupés par décision individuelle de la H. C. ⁽³⁾ ; lorsque les circonstances le permettaient, la H. C. adressait à l'intéressé un avertissement préalable avant de prononcer un ordre d'expulsion. Tout fonctionnaire expulsé était révoqué de plein droit. Tout individu ayant enfreint un ordre d'expulsion était passible des peines prévues pour infraction aux ordonnances ⁽⁴⁾.

LIBERTÉ DE LA PRESSE. — CONFÉRENCES ; SPECTACLES.
— La note interalliée du 7 août 1919 avait spécifié que la liberté de la presse serait assurée conformément à la législation allemande, mais que, si un journal était rédigé de manière à troubler l'ordre public ou à compromettre la sécurité des troupes d'occupation, des sanctions administratives et judiciaires seraient exer-

(3) R. de V., 7 août 1919, § 4 ; O. 285 (8 déc. 1924) modifiant l'O. 263. — La procédure d'expulsion fut réglementée par les décisions 1978, 2082, 2374, 9726.

(4) Un certain nombre de personnes, notamment au début de l'occupation, tant allemandes qu'étrangères, qui tentaient de répandre dans les territoires occupés des théories extrémistes, ont dû être expulsées. — Les individus expulsés pendant la durée de l'armistice ne pouvaient réintégrer les territoires occupés sans une autorisation de la H. C., accordée après avis des autorités militaires au nom desquelles avait été prononcée l'expulsion. (R. de V., 29 juillet 1919, § 25 ; O. 2, art. 32).

cées conformément aux dispositions de l'Arrangement rhénan. En conséquence, les journaux et les livres étaient publiés librement dans les provinces du Rhin ⁽⁵⁾, sans aucune déclaration ni censure préalables. Mais la H. C. ou son délégué pouvait, par mesure individuelle, suspendre la publication, pour une période de trois jours à trois mois, ou interdire la vente de ceux qui contenaient des atteintes à la sécurité ou à la dignité des armées ou étaient de nature à compromettre l'ordre public ⁽⁶⁾ ; leurs exemplaires pouvaient être saisis ⁽⁷⁾, et les personnes responsables de leur publication poursuivies devant les juridictions militaires ⁽⁸⁾.

En fait, un certain nombre de journaux publiés soit dans les territoires occupés, soit sur la rive droite du Rhin, ont mené, à plusieurs reprises, des campagnes destinées à propager, parmi les populations, des accusations mensongères contre la conduite des armées, en particulier des troupes noires ⁽⁹⁾, et à répandre des rapports erronés sur les ordres de la H. C. et du Commandement. Quelques-uns ont été suspendus dans leur publication ou exclus des territoires

(5) O. 294 (16 fév. 1925), remplaçant les O. 3 (titre III), 13, 50, 74, 97, 123, 158, 248.

(6) Une censure du même genre était exercée sur tout tract ou publication, tout imprimé, toute reproduction obtenue par des procédés mécaniques ou chimiques, tous écrits, images avec ou sans légende, musique avec textes ou commentaires, tous films cinématographiques destinés à être répandus dans le public, toutes représentations théâtrales, pantomimes, lectures, concerts, conférences ou semblables manifestations publiques.

(7) En cas d'urgence la saisie pouvait être prononcée par ordre de l'autorité militaire. — Les mesures de suspension et de saisie étaient applicables à leur arrivée en territoire occupé, aux journaux alliés et neutres (déc. 571, 12 mai 1920).

(8) Les journaux étaient autorisés à faire paraître, après cinq jours d'interdiction, un numéro contenant une lettre d'excuses, d'après les termes de laquelle la H. C. décidait s'il y avait lieu de lever l'interdiction.

(9) La fameuse « Honte noire ».

occupés pendant une durée égale ou supérieure à un mois : ainsi la *Kölnische Volkszeitung*, la *Rheinische Zeitung*, la *Franckfurter Zeitung*, la *Bayerische Staatszeitung*, *Die Jugend*, *Sлимпизисimus*, *Kladde-radatsch*, etc... Un plus grand nombre l'ont été, à titre d'avertissement, pour quelques jours seulement. Quelques livres ou brochures ont été également interdits ou saisis ⁽¹⁰⁾.

Quant à l'insertion des communiqués officiels des autorités d'occupations dans la presse locale, le rédacteur ou l'éditeur de tout imprimé, quotidien ou périodique, en territoire occupé, était tenu, sur ordre écrit donné par la H. C. ou par toute autorité alliée déléguée à cet effet, d'insérer à la date et de la manière spécifiées dans cet ordre, toutes communications officielles ; une liste des journaux allemands dans lesquels pouvaient être insérées, le cas échéant, lesdites communications, fut, par la suite, approuvée par la H. C. ⁽¹¹⁾.

DROIT DE RÉUNION. — CORTÈGE. — Les réunions publiques étaient, en principe, tenues librement ⁽¹²⁾ ; les cortèges se déroulaient de même. Une déclaration préalable, faite 48 heures à l'avance au délégué, n'était imposée que pour ceux ayant un objet ou un caractère politique ⁽¹³⁾. Les autorités d'occupation avaient la faculté de se faire représenter aux réunions publiques ; toute réunion qui engendrait des désordres ou était reconnue dangereuse pour la sécurité des armées d'occupation pouvait être dissoute par

(10) Les interdictions de journaux, périodiques et autres imprimés, prononcées pendant l'armistice par les autorités militaires, furent considérées comme annulées (déc. 247, 6 mars 1920).

(11) Déc. 10.096, 20 juin 1925.

(12) O. 3 (art. 16, 17, 18) ; O. 173.

(13) « Des manifestations en l'honneur de prisonniers de guerre sont manifestement des réunions politiques » (déc. 246, 6 mars 1920).

le délégué ou, avant sa tenue, interdite par lui ⁽¹⁴⁾. En outre, la H. C. s'était réservée d'interdire, en période d'agitation, pour un certain temps, toutes réunions ⁽¹⁵⁾.

LIBERTÉ D'ASSOCIATION. — ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT. — Toute association ⁽¹⁶⁾ dont le but ou l'action semblaient dangereux pour la sécurité des armées d'occupation, ou qui s'occupait de choses militaires, était interdite dans les territoires occupés ⁽¹⁷⁾ et la dissolution pouvait en être ordonnée par la H. C. ⁽¹⁸⁾ ; il en était de même des établissements

(14) Les autorités allemandes devaient signaler aux délégués toute manifestation qui pouvait éventuellement troubler l'ordre public; elles étaient responsables vis-à-vis de la H. C. des désordres qui survenaient à l'occasion de réunions publiques.

(15) En 1920, la H. C. a usé, à deux reprises, de ce pouvoir, pendant les troubles qui ont éclaté dans la zone d'occupation belge à la suite d'une grève de mineurs et de la pénurie des denrées alimentaires. Plus tard, la H. C. a interdit (déc. 1465, 13 janvier 1921) dans tous les territoires occupés, les manifestations projetées pour célébrer le 50^e anniversaire de la fondation de l'Empire allemand à Versailles; elle a interdit de même (Déc. 3085 22 mars 1922) les manifestations publiques et extérieures à l'occasion de la fête de Bismark, et, vers la fin de l'occupation, elle a également été amenée à prononcer diverses interdictions au moment de la commémoration du 10^e anniversaire de la signature du Traité de Versailles.

Enfin, au début de l'occupation de la Ruhr, la H. C. a décidé, le 21 janvier 1923, qu'en raison des attaques faites dans les réunions publiques contre les gouvernements alliés, des instructions seraient données aux délégués pour leur recommander de se mettre en rapport, à l'avance, avec les organisateurs de réunions publiques, afin d'inviter ceux-ci à prendre les mesures nécessaires pour écarter tout excès de nature à troubler l'ordre public et éviter, ainsi, les sanctions qui en seraient la conséquence.

(16) O. 65, 245 et 257, remplacées par l'O. 295.

(17) En conséquence « tout entraînement régulier de la pratique du tir (était) interdit » (déc. 10.010, 29 mai 1925).

(18) Ces dissolutions ont été assez nombreuses, notamment au moment de l'occupation de la Ruhr; à cette époque furent dissoutes et interdites dans les territoires rhénans, entre autres les associations suivantes : *Stahlhelm, Deutschnationaler Jugendbund, Nationalverband deutscher Offiziere, Deutsche Freiheitspartei, Nationalsozialistische Partei*; ces dernières interdictions furent le-

d'enseignement. Les délégués pouvaient se faire communiquer les statuts de toute association dont l'activité s'exerçait sur le territoire de leur ressort.

CENSURE POSTALE. — La correspondance privée ou administrative postale, télégraphique et téléphonique n'était soumise par la H. C. et par les armées d'occupation à aucune sorte de censure. Par contre, il pouvait être décidé qu'une censure serait exercée sur la correspondance de certains individus déterminés, suspects de vouloir répandre le trouble dans le pays ⁽¹⁹⁾.

PAVOISEMENT. — PIGEONS VOYAGEURS. — ARMES ET MUNITIONS. — L'obligation de déclaration préalable n'a été imposée par la H. C. aux populations rhénanes que pour certains faits de nature à provoquer des désordres, des conflits avec les troupes, ou suspects de couvrir des tentatives d'espionnage ou de rébellion. Il en était ainsi du pavoisement, de l'élevage et du transport des pigeons voyageurs, de la détention et du commerce des armes.

Le pavoisement, tant des édifices publics que des bâtiments privés, n'était autorisé que si le délégué, avisé 48 heures à l'avance, ne s'y était pas opposé ⁽²⁰⁾. Dans la zone française, le pavoisement aux anciennes couleurs du Reich ou de la Prusse était défendu d'une manière générale.

vées, le 27 mars 1925, par la H. C. qui considéra que ces deux organisations étaient « des partis politiques représentés au Reichstag par certains députés élus dans les territoires occupés ».

(19) O. 3, art. 11. — Signalons qu'au moment de l'agitation révolutionnaire qui s'est produite dans le bassin de la Ruhr au mois d'avril 1920, la H. C., pour lutter contre les tentatives de certains meneurs de développer ce mouvement sur la rive gauche du Rhin, a dû instituer une censure générale des correspondances pendant un mois.

(20) O. 30.

L'élevage et le transport des pigeons voyageurs étaient soumis à certaines formalités de contrôle et de statistique ⁽²¹⁾.

Tous les fabricants et marchands d'armes de chasse devaient déclarer à l'autorité militaire les catégories d'armes qu'ils fabriquaient ou vendaient, ainsi que les stocks en leur possession, et tenir à la disposition de cette autorité des registres mentionnant au jour le jour leurs fabrications, achats et ventes. Toute personne autorisée, conformément à la législation allemande, à pratiquer la chasse, pouvait être détentrice d'armes de chasse à condition d'être en possession d'un permis spécial accordé seulement pour certaines armes énumérées par la H. C. ⁽²²⁾.

La détention, le commerce et la circulation des armes, matériel et munitions de guerre, étaient interdits en territoire occupé, « sauf en ce qui (concernait) les épées et poignards de fantaisie et les épées de gala pour officiers » ⁽²³⁾. Seules, certaines catégories de personnes (agents de la force publique, gendarmes, douaniers, forestiers, agents des chemins de fer chargés d'un service de surveillance) étaient susceptibles de recevoir des autorisations spéciales, délivrées par les délégués, pour certaines armes à feu déterminées par la H. C., qu'ils pouvaient porter, ainsi qu'une certaine quantité de munitions, lorsqu'ils étaient en

(21) O. 34, 41, 79, 226, remplacées par l'O. 300.

(22) O. 3, art. 22 à 29 modifiés par l'O. 67.

(23) O. 3, art. 20, mod. par O. 111, art. 1^{er}; O. 67, 127, 303. — Toute personne qui contrevenait à ces prescriptions était passible d'une amende ne pouvant excéder 10.000 marks (2.000 reichsmarks d'après l'O. 296 du 16 février 1925) et d'une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum, ou de l'une de ces deux peines seulement. La confiscation des armes et munitions saisies était, dans tous les cas, prononcée. — A rapprocher les articles 168, 170 et 171 du Traité de Versailles, la loi allemande du 7 août 1920 sur le désarmement de la population, et les règlements d'exécution de cette loi.

service. Dans ce cas, ils pouvaient aussi porter des armes autres que les armes à feu, si la loi allemande les y autorisait, sans obtenir un permis de port d'armes. Des autorisations de transport pouvaient être accordées pour les armes et munitions autorisées aux agents de la force publique ⁽²⁴⁾.

Les prescriptions relatives aux armes et munitions de guerre ne s'appliquaient pas aux forces alliées, aux personnes à elles attachées ou par elles employées, ni aux membres de la H. C., leurs familles, leur personnel et les familles de celui-ci (exception faite pour les nationaux allemands) ⁽²⁵⁾ ; mais tous les autres sujets alliés étaient soumis auxdites prescriptions dans les mêmes conditions que les habitants des territoires occupés ⁽²⁶⁾.

Enfin, la détention, le commerce et le transport d'explosifs et de produits toxiques utilisables en temps de guerre étaient également interdits.

VENTES ET DÉBITS. — La vente et la fourniture gratuite aux militaires des troupes d'occupation de vin, de bière ou de toutes autres boissons ou liqueurs alcooliques, de substances toxiques ou stupéfiantes, ne pouvaient être pratiquées qu'en conformité des règlements et ordres des autorités militaires qui, en cas d'infraction dûment constatée, pouvaient ordonner, pour une période de huit jours au maximum — portée à trois mois en cas de récidive — la fermeture de l'établissement dans lequel la contravention avait eu lieu. Le tout sans préjudice des peines édictées pour infraction aux ordonnances, ni des sanctions prévues par les lois et règlements allemands, et sans

(24) O. 146, abrogée par l'O. 296 ; O. 299 et Instr. 24 .

(25) O. 3, art. 19.

(26) Déc. 1865, 21 avril 1921.

faire obstacle au droit des autorités militaires d'interdire aux troupes l'accès des débits consignés (27).

Il était défendu à quiconque mettait en vente des denrées, marchandises ou objets quelconques, à tout hôtelier, logeur, loueur ou conducteur de voitures publiques et, généralement, à toute personne pratiquant une industrie similaire, à tout exploitant d'entreprise ou établissement ouvert au public ou destiné à ses besoins ou à ses divertissements, à tout ouvrier ou artisan ou autre personne louant ses services ou fournissant des prestations pour les besoins de la vie courante, de demander aux membres des armées alliées, aux membres de la H. C. ou au personnel de celle-ci, ainsi qu'à leurs familles, un prix supérieur à celui généralement demandé au public allemand (28).

Enfin, dans les magasins, les prix de tous les objets de première nécessité devaient être affichés (29).

POLICE SANITAIRE. — La H. C. a prescrit la déclaration obligatoire par les autorités allemandes des maladies contagieuses ou infectieuses et de tous les cas d'épizooties (30). La Haute Assemblée et les Commandants d'armée pouvaient désigner des officiers spécialement chargés de contrôler l'application par les autorités allemandes compétentes, des règlements locaux de police sanitaire, notamment de ceux relatifs à la prostitution et à la prophylaxie antivénérienne (31). Chaque commandant d'armée, au cas où les dispositions émanant des autorités allemandes lui paraissaient insuffisantes, avait la faculté de prendre

(27) O. 2, art. 28 remplacé par l'O. 130, art. 1^{er}; art. 28 *bis*; art. 29 *ter* remplacé par l'O. 31, art. 1^{er}.

(28) O. 2, art. 29, remplacé par l'O. 225, art. 1^{er}.

(29) O. 2, art. 29 *bis*.

(30) Instr. 4, art. 1^{er}; O. 258, art. 1^{er}.

(31) Instr. 4, art. 2; O. 258, art. 2.

des règlements de police en vue d'empêcher la propagation des épizooties dans la zone des armées ⁽³²⁾. Des mesures de protection contre la rage ont été édictées, ainsi que des règlements destinés à empêcher la propagation des maladies vénériennes et prescrivant l'expulsion des femmes contaminées ⁽³³⁾. Un certain nombre de décisions ont réglementé l'installation des établissements insalubres à proximité des casernes et des hôpitaux militaires. Enfin, la loi d'Empire du 27 avril 1923 sur le commerce de l'absinthe fut déclarée applicable dans les territoires occupés, par l'ordonnance 175 (art. 1^{er}) du 24 mai suivant.

LIBERTÉ DU TRAVAIL PROFESSIONNEL. — Il importait d'éviter la naissance de conflits sociaux qui auraient entraîné l'arrêt de la production ou des transports, le chômage, la disette, etc..., et compromis l'ordre public. A cet effet, la H. C. s'est efforcée d'empêcher toute interruption de travail dans les administrations et les entreprises qui assuraient la vie courante du pays ou travaillaient pour les armées ⁽³⁴⁾. Elle a imposé, tant aux patrons qu'aux ouvriers de ces industries, d'accomplir, avant de déclarer le lock-out ou la grève, certaines formalités qui avaient pour objet de tenter l'établissement d'un accord amiable entre les parties en présence.

Les uns et les autres, avant d'interrompre le travail et après avoir obéi aux prescriptions des lois sociales allemandes, devaient soumettre le différend à la H. C. Celle-ci constituait alors un bureau de conciliation composé de personnes spécialement qualifiées, désignées par elle. Ce bureau invitait les parties à lui

(32) O. 258, art. 3.

(33) Déc. 3283, 11 mai 1922; 5256, 17 mai 1923; O. 83, art. 1^{er}, 2 et 3.

(34) O. 5, 53, 107 et 121.

envoyer des représentants chargés d'exposer et de discuter l'objet du litige. Après avoir entendu ces personnes, il établissait un projet d'accord ; celui-ci n'avait point de force obligatoire, mais le travail ne pouvait être interrompu qu'à l'expiration d'un certain délai à partir de la réunion du bureau de conciliation.

Une liste des entreprises ⁽³⁵⁾ qui étaient tenues d'obéir à ces prescriptions fut dressée par la H. C., toujours libre, d'ailleurs, d'imposer, selon les circonstances, l'observation de ces formalités à tout autre genre d'industries qui lui paraissaient intéresser l'occupation ⁽³⁶⁾.

En fait, le collége interallié a réussi à conjurer un nombre assez important de grèves, grâce à l'intervention de ces bureaux de conciliation. En particulier, au mois de décembre 1922, une grève de mineurs était imminente dans laquelle étaient engagés près de 20.000 ouvriers ; là où les organismes de conciliation allemands avaient échoué, le bureau de la H. C. a pu établir un accord.

Signalons enfin que l'assurance des nationaux allemands employés par les armées d'occupation ou la

(35) Par exemple : chemins de fer, ateliers de réparations, tramways, routes, P. T. T., navigation, usines à gaz et à électricité, distribution d'eau, personnel employé soit directement par les armées, soit par des entrepreneurs travaillant sous la direction de celles-ci, etc...

(36) Dans le cas où une branche d'activité n'avait pas de rapports avec les armées, la procédure de conciliation n'était pas applicable si elle n'était réclamée que par une seule des parties ; mais la H. C. pouvait intervenir à titre officieux si les deux parties en présence acceptaient sa médiation (déc. 578, 12 mai 1920 ; 1141, 12 octobre 1920). — *Adde* déc. 120, 4 février 1920 : « L'article 6 de l'Arrangement confère aux armées alliées le droit de réquisitionner les ouvriers en cas de grève ; aucune réquisition de cette sorte ne doit être effectuée cependant avant que n'ait été suivie la procédure de conciliation prévue par l'O. 5 ; les ouvriers pourront se mettre en grève si cette procédure n'aboutit pas, et c'est dans ce dernier cas seulement que la réquisition pourra intervenir. »

H. C. ou au service personnel de leurs membres fut régie par l'Instruction 18, en date du 1^{er} novembre 1922.

INVIOLABILITÉ DE LA PROPRIÉTÉ. — Le principe en était compromis par l'exercice du droit de réquisition reconnu aux armées alliées par l'article 6 de l'Arrangement : nous reviendrons sur cette importante question en étudiant le problème des frais d'occupation ⁽³⁷⁾.

SÛRETÉ GÉNÉRALE. — Toute personne coupable de violences ou de voies de fait sur un individu relevant de la H. C. ou des armées d'occupation était passible des peines prévues pour la répression de ces crimes ou délits devant les juridictions militaires ; quiconque avait volontairement causé des dommages, de nature à porter atteinte à la sécurité des armées, à des bâtiments publics, aux voies de communication et ouvrages d'art, ou apporté à la marche d'un service public une entrave susceptible de nuire aux armées ou à la H. C., était passible des peines prévues pour infraction aux ordonnances ⁽³⁸⁾.

Toute personne dont les paroles, gestes ou attitudes avaient un caractère insultant à l'égard des membres de la H. C., des forces d'occupation ou des personnes à elles attachées, ou à l'égard d'un drapeau ou d'un emblème militaire allié, était passible des mêmes peines ⁽³⁹⁾.

Le salut aux officiers et aux drapeaux des puissances alliées et associées était obligatoire pour tous les Allemands en uniforme ⁽⁴⁰⁾.

(37) V. ci-dessous, p. 301.

(38) O. 2, art. 24, mod. par O. 279, art. 1^{er}.

(39) O. 2, art. 25, § 1^{er}, mod. par O. 40, art. 1^{er}.

(40) O. 2, art. 25, § 2, mod. par O. 22, art. 1^{er}.

Etait passible d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à la détention perpétuelle toute personne coupable d'espionnage tel qu'il était défini par l'article 1^{er} de l'Ordonnance 71.

Nul ne pouvait, sans être muni d'une autorisation écrite du Général commandant en chef la zone, être porteur d'un appareil photographique dans les limites d'un emplacement consigné par motif de sécurité pour les armées d'occupation ⁽⁴¹⁾. Le port des uniformes et insignes des armées alliées et de la H. C., ainsi que de tous uniformes ou insignes les imitant, était interdit à toute personne ne faisant pas partie desdites armées et H. C. ⁽⁴²⁾.

Etait passible d'un emprisonnement qui ne pouvait dépasser cinq ans et d'une amende n'excédant pas 20.000 marks (2.000 Reichsmarks d'après l'Ordonnance 296) toute personne coupable de falsification de documents, de détention ou d'utilisation illicite de cachets, timbres, etc..., appartenant aux armées d'occupation ou à la H.-C., ou d'usurpation de la qualité de personne privilégiée ⁽⁴³⁾.

(41) O. 71, art. 2.

(42) O. 71, art. 4.

(43) O. 75, art. 5, mod. par O. 122, art. 1^{er}, et O. 250, art. 1^{er}.

Conclusion

La tâche essentielle de la H. C. se résumait dans la nécessité d'assurer la sécurité et l'entretien des armées d'occupation et de maintenir l'ordre public. Pour accomplir sa mission, le collège interallié a dû élaborer, dans la période allant du 10 janvier 1920 au 16 octobre 1925, à l'égard tant de la population que des services publics, des textes nombreux et divers. Mais dans l'exercice de son pouvoir législatif et réglementaire il s'est montré libéral et s'est efforcé de laisser aux habitants, dans toute la mesure compatible avec les besoins de l'occupation, leur administration propre et leurs libertés premières, et de faire crédit à cette administration. Il fit preuve d'une grande fermeté dans l'usage quotidien de son autorité, se montrant vigilant, averti des moindres velléités de désordre et toujours prêt à réprimer les abus que l'administration ou la population auraient pu faire des libertés qui leur étaient laissées.

La Haute Assemblée se conforma aux mêmes principes et observa la même attitude pendant la période des gages, lorsqu'il s'agit de déterminer les conditions dans lesquelles l'administration locale et les populations devaient mettre certaines richesses à la disposition des armées et des services alliés ou obéir aux ordres de ceux-ci.

Cette politique libérale — à l'opposé de celle qui, par une réglementation plus abondante et plus stricte, eût bouleversé l'organisation administrative du pays, imposé aux populations des formalités multiples ou étouffé les libertés — était à l'image de celle qu'avaient pratiquée, au XVIII^e siècle, le comte de Vergennes dans l'Electorat de Trèves (1), et, plus tard, le général Hoche, chargé par le Gouvernement de la République de fixer le régime des Provinces du Rhin.

Le nouveau régime, né au milieu de l'incertitude, aux prises dès sa naissance avec les difficultés inhérentes à une situation sans précédent dans l'histoire, en butte à l'opposition systématique de ceux-là même — les fonctionnaires allemands — qui avaient pour premier devoir de collaborer avec lui, ce régime s'est cependant révélé viable.

L'œuvre législative et réglementaire accomplie par la H. C. pendant les cinq premières années de son fonctionnement fut considérable. Tout en respectant loyalement les limites du mandat qui lui avait été confié, elle a pris un ensemble de mesures de police appropriées à la situation. La H. C. paraît ainsi avoir évité le double écueil soit d'étendre outre mesure ses attributions telles qu'elles avaient été fixées par l'Arrangement rhénan, soit de ne pas remplir l'importante mission dont on l'avait chargée.

(1) Cf. Georges Grosjean, La politique rhénane de Vergennes.

CHAPITRE II

Le régime de l'occupation de la conclusion des Accords de Locarno à l'évacuation finale (16 octobre 1925 - 30 juin 1930)

SECTION PREMIERE

EVACUATION DE LA PREMIERE ZONE

(COLOGNE) : 31 JANVIER 1926

Si les conditions du Traité de Versailles avaient été « fidèlement observées par l'Allemagne », la tête de pont de Cologne aurait dû être évacuée, aux termes de l'article 429, 1°, dudit Traité, « à l'expiration de cinq années », c'est-à-dire le 10 janvier 1925. Les clauses relatives au désarmement n'ayant pas reçu exécution, l'Allemagne ayant tardé à se conformer aux prescriptions de la Commission militaire de contrôle interalliée et de la Conférence des Ambassadeurs, l'occupation fut prolongée au delà de la date

normale ⁽¹⁾. Ce fut seulement lorsque le Reich eut accompli les actes énumérés dans une note de la Conférence, en date du 30 mai 1925 (remise au Reich le 4 juin), actes que nous considérons comme indispensables à notre sécurité et, d'ailleurs, déjà prescrits par le Traité, qu'il pût être question d'évacuer la zone des « cinq ans » ⁽²⁾.

Le 6 novembre 1925, la Conférence des Ambassadeurs annonçait qu'« après avoir pris connaissance des dernières propositions faites au nom du gouvernement allemand sur les questions relatives au désarmement qui restaient en discussion, elle (avait) décidé de fixer au 1^{er} décembre le début de l'évacuation de la zone de Cologne » ⁽³⁾.

Le jour même, M. Briand, président de la Conférence des Ambassadeurs, informait dans les termes suivants M. de Hoesch, ambassadeur d'Allemagne à Paris, des décisions de la Conférence :

...Les gouvernements alliés représentés à la Conférence des Ambassadeurs et agissant par application de l'article 429-1^o du Traité de Versailles ont décidé de procéder à l'évacuation de la première zone d'occupation rhénane, dite « zone de Cologne ». Les mesures d'exécution seront poursuivies avec toute la célérité possible, en vue de pouvoir terminer l'évacuation dans le courant du mois de janvier. Si, en raison de trop graves difficultés matérielles, l'évacuation

(1) V. dans la R. P. P., 10 janvier 1925, p. 172, l'opinion des presses anglaise et allemande sur le maintien de l'occupation. La presse allemande accusait formellement l'Angleterre de chercher, dans le maintien de l'occupation de Cologne, l'occasion de ruiner certaines industries allemandes.

(2) Sur les négociations relatives à l'évacuation de Cologne voir dans l'E. N., 15 août 1925 : Note des Alliés sur le maintien de l'occupation, du 5 janvier 1925; Réponse du Reich, 6 janvier; seconde note des Alliés, 26 janvier; réponse du Reich, 27 janvier; note collective des Alliés au Reich, 30 mai; rapport du Général Walsch, 15 février 1925.

(3) Cf. E. N., 28 novembre 1925.

ne pouvait néanmoins être effectuée en totalité au 31 janvier, toutes les dispositions seront prises pour que, à cette date, la plus grande partie des troupes et des services aient quitté la zone de Cologne et pour que le nombre des unités restant à retirer soit aussi restreint que possible, la date du 20 février étant prévue dans ce cas comme celle à laquelle l'évacuation sera achevée... (4).

En fait, fidèles à la promesse qu'ils avaient donnée au Reich le 16 novembre, les autorités militaires d'occupation ayant fait l'effort nécessaire pour que l'évacuation put être réalisée dans le délai minimum prévu, les gouvernements alliés ont fait procéder à l'évacuation de la zone de Cologne, le 31 janvier 1926, à minuit (5). La H. C. et les autorités militaires avaient été chargées de prendre toutes mesures utiles à cet effet (6).

Les territoires évacués comprenaient la plus grande partie du Regierungsbezirk de Cologne et une partie des Regierungsbezirke de Dusseldorf, Coblenze et Aix-la-Chapelle ; ils représentaient une superficie d'environ 65.000 kilomètres carrés et une population d'à peu près 2.500.000 habitants. Ils englobaient deux régions industrielles particulièrement riches, celles de Cologne et de Crefeld. La région de Cologne était le centre industriel et commercial le plus considérable des territoires dont l'occupation était explicitement

(4) Lettre du 16 novembre 1925, E. N., 8 nov. 1925. Dans le même numéro : lettre de M. de Hoesch, du 23 octobre ; lettre de M. Briand, du 6 novembre ; discours prononcé à la Chambre des Communes, le 18 novembre, par Sir Austen Chamberlain, ministre des Affaires étrangères de Grande-Bretagne.

(5) Le 21 mars suivant, le maréchal Hindenburg présidait à Cologne, la « Grande Journée Allemande », organisée à l'occasion de l'évacuation de cette ville par les troupes anglaises.

(6) Notification au gouvernement allemand de l'ordre d'évacuer, H. C., 30 janvier 1926, § 11017 du procès-verbal.

prévue par le Traité de Versailles. La ville seule de Cologne a une population de 690.000 habitants ; c'est l'agglomération urbaine la plus vaste des pays rhénans et un nœud de communications extrêmement important au point de vue économique et stratégique.

L'évacuation de la zone de Cologne, occupée à la fois par des troupes britanniques, belges et françaises, devait modifier profondément la carte des territoires rhénans ⁽⁷⁾ et donner lieu à des remaniements territoriaux des zones occupées par les trois armées. L'armée britannique, dont toutes les garnisons étaient dans la zone de Cologne, s'est installée dans une région autrefois occupée par des troupes françaises et comprenant un certain nombre de cercles (Königstein, Idstein) ou de parties de cercles (Langenschwalbach, Rüdesheim, Bingen) groupés autour de Wiesbaden. De légères rectifications de limites entre les zones belge et française, d'une part, et les zones britannique et française, d'autre part, ont été effectuées par la suite.

La H. C. a été conduite à prendre diverses mesures en vue de régler les modalités administratives de l'évacuation. Elle a notamment pris des décisions sur :

a) La remise aux autorités allemandes des immeubles occupés par les Alliés ⁽⁸⁾.

b) Le règlement par les Commissions locales d'évaluation des réclamations relatives aux réquisitions opérées par les Alliés (art. 6 de l'Arrangement rhénan) ⁽⁹⁾.

(7) L'évacuation rompait la continuité de l'obstacle créé par le Rhin et remettait à la disposition du Reich une région où abondaient les « facilités de mobilisation » ; la possession du bastion de l'Eifel perdait, de ce fait, beaucoup de son intérêt.

(8) Déc. 10866, 27 novembre 1925.

(9) Déc. 10867, *id.*

c) Le règlement des réclamations concernant diverses prestations (art. 8 à 12 de l'Arrangement) ⁽¹⁰⁾.

d) L'admission temporaire de détachements de police allemande dans la zone à évacuer, en attendant que la répartition détaillée des effectifs des forces de police des territoires occupés ait été définitivement fixée, d'accord avec le gouvernement allemand ⁽¹¹⁾.

e) La circulation des membres de l'occupation à travers la zone évacuée. L'évacuation de la zone de Cologne avait coupé les communications ferroviaires les plus directes entre certaines parties des territoires occupés et la Belgique, le Nord de la France et la Grande-Bretagne ⁽¹²⁾. Il s'agissait d'obtenir pour les membres de l'occupation qui traverseraient la zone évacuée, des conditions spéciales au sujet de la délivrance de passeports ou de billets de chemins de fer. Répondant à la demande de la H. C., les autorités allemandes ont donné des facilités pour la délivrance des visas de transit nécessaires ; de son côté, la Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft a mis en pratique un système donnant satisfaction aux autorités alliées pour la remise des billets aux membres de l'occupation qui devaient traverser la zone évacuée ⁽¹³⁾.

f) La limite entre la zone évacuée et les territoires restant occupés. Les dispositions du Traité de Versailles fixant cette limite (art. 429, 1^o) étaient interprétées de manière différente par les autorités alliées et les autorités allemandes ; en outre, la ligne ainsi tracée présentait de sérieux inconvénients pour la

(10) Déc. 10868, *id.*

(11) Voir : « Effectifs, répartition et armement des forces de police dans la zone de Cologne après évacuation de celle-ci », H. C., 21 janvier 1926, § 10.988 du procès-verbal.

(12) La ligne directe et la mieux desservie passe par Coblenz, Cologne, Aix-la-Chapelle vers Liège, Bruxelles, Ostende, etc...

(13) Lettres du Reichskommissar : H. C., § 11.195 (1^{er} avril 1926) et 11.335 (18 mai 1926) du procès-verbal.

circulation des troupes (un tronçon d'une route située presque entièrement dans les territoires restant occupés aurait dû être compris dans la zone évacuée ; d'autre part, les armées auraient pu être gênées dans l'utilisation d'une voie ferrée, du fait que la ligne de démarcation devait couper cette voie quelques kilomètres avant son raccordement avec la grande voie de la rive gauche du Rhin). Un accord entre la H. C. et le Reichskommissar est intervenu à ce sujet, le 9 avril 1927 ⁽¹⁴⁾ ; il donnait satisfaction aux demandes alliées et accordait en compensation certains avantages aux autorités et populations allemandes.

(14) Entré en vigueur le 1^{er} mai 1927. *Adde* O. 312 « mettant en vigueur certaines dispositions concernant la limite Nord des territoires occupés », du 9 avril 1927, entrée en vigueur le 1^{er} mai suivant.

SECTION II

LES ALLEGEMENTS APPORTES AU REGIME DE L'OCCUPATION APRES LA SIGNATURE DES ACCORDS DE LOCARNO.

Au lendemain des Accords de Locarno ⁽¹⁵⁾, la Conférence des Ambassadeurs, le 14 novembre 1925, décidait d'informer l'Allemagne que des atténuations importantes allaient être apportées au régime de l'occupation des territoires rhénans. A l'issue de la réunion de ce jour, M. Briand adressait à M. von Hoesch la lettre suivante :

Monsieur l'Ambassadeur,

La conclusion des Accords de Locarno a témoigné du désir qui anime les gouvernements parties à ces Accords et qui sont également inspirés d'intentions pacifiques, d'apporter dans leurs relations un esprit de bonne volonté et de confiance.

La Conférence des Ambassadeurs a l'assurance que, en ce qui le concerne, le gouvernement allemand manifestera ces sentiments dans les négociations auxquelles pourront donner lieu les différentes questions qui se posent entre les gouvernements qu'elle représente et l'Allemagne.

(15) Rappelons que ces Accords, paraphés à Locarno le 16 octobre 1925, furent signés à Londres le 1^{er} décembre suivant comme il avait été convenu. Ils entrèrent automatiquement en vigueur le 8 septembre 1926, date à laquelle l'Assemblée de la S. D. N. à Genève se prononça, à l'unanimité des 48 votants, pour l'admission de l'Allemagne dans son sein.

C'est dans le même esprit de confiance, de bonne foi et de bonne volonté, que les gouvernements participant à l'occupation des territoires rhénans ont décidé d'apporter à cette occupation tous les allègements compatibles avec le Traité de Versailles.

Déjà, ils se sont empressés de donner leur agrément à la désignation d'un nouveau Commissaire d'Empire ; ils ont aussi fait savoir au gouvernement allemand que la Haute Commission des Territoires Rhénans était prête à prendre de larges mesures d'amnistie, des assurances satisfaisantes étant également attendues du Reich quant à la situation des personnes en rapport avec les armées d'occupation.

La Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans a, d'autre part, mis à l'étude un plan très étendu de réformes. Les mesures envisagées par les gouvernements qu'elle représente et applicables soit directement, soit par son entremise, auront un double but : d'une part, les effectifs des troupes d'occupation seront réduits sensiblement ; d'autre part, toutes les mesures seront prises, dans le cadre de l'Arrangement rhénan, pour faciliter le libre jeu des administrations allemandes en territoire occupé.

La réalisation de ces réformes comportera des avantages très appréciables pour les populations allemandes et aura une influence bienfaisante sur les rapports de celles-ci avec les forces d'occupation.

C'est ainsi que la réduction des effectifs, ceux-ci se rapprochant des chiffres normaux, aura pour conséquence de permettre la remise à la disposition des administrations ou des populations d'une partie des bâtiments publics, logements ou terrains, qu'il a été nécessaire d'affecter à l'usage des troupes ou des autorités d'occupation.

Les modifications qui seront apportées au régime administratif comprendront, d'autre part, la suppression du système des délégués, chargés jusqu'à présent de la liaison entre les troupes d'occupation et les autorités allemandes.

Des dispositions seront prises pour transférer à la justice allemande certaines catégories d'affaires qui sont actuellement de la compétence des tribunaux militaires.

Enfin, les ordonnances en vigueur seront révisées dans le même esprit de confiance et de détente. La Haute Commission a reçu mandat de préciser à cet égard les vues des gouvernements intéressés et de prendre toutes les mesures qui seront nécessaires pour la mise en vigueur du nouveau régime et pour l'exécution desquelles le concours le plus efficace du Commissaire d'Empire ne lui fera certainement pas défaut.

Les gouvernements participant à l'occupation marquent ainsi leur désir d'appliquer, dans les territoires rhénans, une politique très libérale. Ils font confiance à la bonne volonté et à l'esprit de collaboration des autorités et de la population allemandes pour faciliter la tâche des autorités d'occupation en ce qui concerne l'ordre public, la sécurité et les besoins des armées. Ils espèrent fermement que le concours sur lequel ils comptent du côté allemand ne leur manquera pas.

Les gouvernements belge, britannique, français, italien et japonais ne doutent pas que les instructions que le gouvernement allemand adressera à ses représentants, aussi bien que celles qu'il vient de leur donner, répondront pleinement aux préoccupations qui les animent pour le plus grand avantage de l'œuvre de paix poursuivie dans l'intérêt commun. »

Veuillez agréer, etc... (16).

En conséquence, la H. C. a décidé, conformément au mandat qui lui avait été donné par les gouvernements alliés le 14 novembre, d'apporter au régime de ses ordonnances tous les allègements compatibles avec le Traité de paix, l'Arrangement rhénan et les nécessités de l'occupation, dans le cadre des décisions générales prises par les gouvernements. Elle a mis sans délai à l'étude un plan très étendu de réformes destinées à développer l'atmosphère de détente et de rapprochement que les Accords de Locarno devaient créer en territoire occupé, conformément, d'ailleurs,

(16) Lettre du 14 novembre 1925, E. N., 28 novembre 1925, et R. G. D. P., 1925 (Documents, p. 30).

à la politique suivie par elle dès l'origine. Elle s'est efforcée, une fois de plus, de concilier, dans la mesure du possible, les désirs manifestés soit par le gouvernement allemand, soit par les populations rhénanes, et les besoins des armées.

Cette étude a abouti, dès le 17 novembre 1925, à la promulgation d'une ordonnance, portant le n° 308 et entrée en vigueur le 1^{er} décembre suivant, qui apportait un grand nombre d'atténuations au statut de l'occupation. Toutes les réformes réalisées ou annoncées par la H. C. ont été portées à la connaissance des habitants par un « Communiqué » publié dans la presse allemande et reproduit par certains organes de la presse européenne.

Nous allons les étudier successivement.

La H. C. a repris des relations avec un Commissaire allemand dont la désignation a été approuvée par les gouvernements des puissances participant à l'occupation.

Nous avons vu qu'à l'origine, dès la mise en vigueur du Traité de Versailles, l'institution d'un Commissariat d'Empire avait été consentie par les gouvernements alliés, à la demande du gouvernement allemand, pour faciliter les relations entre les administrations locales et la H. C., et aider à l'exécution des ordonnances édictées par cette dernière. Le Commissariat ne s'étant pas conformé aux principes qui avaient présidé à son institution, la H. C. avait décidé la suppression de cet organisme au mois d'avril 1923.

Le 6 novembre 1925, la Conférence des Ambassadeurs adressa à M. de Hoesch une lettre lui faisant savoir que les gouvernements alliés donnaient leur agrément à la désignation, en qualité de Commissaire

d'Empire pour les territoires occupés, du baron Langwerth von Simmern, ambassadeur d'Allemagne à Madrid ; la Conférence prenait acte des assurances de collaboration loyale données par le gouvernement allemand ; elle déclarait voir dans ces assurances la promesse que le représentant du Reich travaillerait à l'apaisement et s'emploierait à faciliter les rapports entre la population et les autorités allemandes, et les autorités et troupes d'occupation. Le 23 décembre, la H. C. prenait acte des pouvoirs conférés au baron von Simmern ⁽¹⁷⁾.

Les effectifs d'occupation ont été très sensiblement réduits. Le gouvernement allemand soutint cette thèse que la concentration dans les deux zones restant occupées des troupes françaises et belges évacuées de la zone de Cologne devait être compensée par un retrait de troupes au moins équivalent, si les Alliés étaient vraiment décidés à s'inspirer de « l'esprit de Locarno ».

Or, l'article 429 du Traité de Versailles ne contient aucun terme qui permettait d'affirmer que l'évacuation de la zone de Cologne devait avoir un effet quelconque sur les conditions d'occupation des deux autres ⁽¹⁸⁾.

(17) Ces pouvoirs résultaient de la lettre suivante :

« Au nom du Reich,

« Ainsi qu'au nom des Gouvernements de Prusse, de Bavière, de Bade, de Hesse et d'Oldenburg, je nomme Commissaire du Reich pour les Territoires Rhénans occupés, l'Ambassadeur, Dr Ernst Baron Langwerth von Simmern, et je lui confère le pouvoir de représenter auprès de la Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans les droits du Reich et du Gouvernement du Reich, ainsi que ceux des Gouvernements des Etats précités et de leur population. »

Berlin, le 18 décembre 1925.

Le Président du Reich : von Hindenburg.

(18) Il y a d'ailleurs un précédent historique qu'on aurait été fondé à invoquer contre la thèse du gouvernement allemand. Le 29

Cependant, après les opérations de regroupement des troupes, consécutives à l'évacuation de la première zone, l'effectif total se trouve abaissé de 105.000 hommes à 73.500 ; ce dernier chiffre est formellement établi dans une déclaration faite à la Chambre des Communes par Sir Austen Chamberlain, en réponse à une demande du député travailliste Trevelyan (16 février 1926). Soit : 59.000 Français, 7.500 Belges, 7.000 Britanniques.

Le Reich estima cette réduction insuffisante ; son exigence se haussa jusqu'à réclamer que les effectifs interalliés fussent ramenés à l'effectif normal du temps de paix, c'est-à-dire au total de 45.000 hommes environ jugés suffisants par le gouvernement allemand avant la guerre pour assurer la sécurité de la frontière d'Empire en Rhénanie.

Du point de vue allié cette thèse était insoutenable. Il est évident que les troupes nationales stationnées sur une partie du territoire allemand, en temps de paix, n'y remplissaient pas la même mission et n'y avaient pas à faire face aux mêmes obligations que les troupes étrangères qui l'occupaient après l'entrée en vigueur du Traité de Versailles.

Cependant, M. de Hoesch ne réclamait pas seulement la suppression justifiable d'une trentaine de postes de gendarmerie française dans les localités où n'existait plus de garnison ; il ne manquait aucune

juin 1872, une convention réglant l'évacuation des deux départements de la Marne et de la Haute-Marne ayant été signée à Versailles, le gouvernement allemand s'opposa catégoriquement à toute réduction de l'effectif total d'occupation (50.000 hommes et 18.000 chevaux), si bien que les 15.000 hommes environ évacués des deux départements libérés au début de novembre 1872, au lieu d'être rapatriés en Allemagne, refluèrent dans les départements qui restaient occupés ; les uns grossirent les effectifs des garnisons déjà en place, les autres furent répartis dans de nouveaux centres désignés d'autorité par l'occupant.

occasion de faire valoir, en faveur de ses revendications concernant la réduction des effectifs rhénans, les arguments inlassablement développés dans la presse allemande : un intérêt pressant, disait-il, exige que, conformément à l'avis exprimé par le Comité Dawes, aucune occasion ne soit négligée de réduire les dépenses militaires ; la France aurait mauvaise grâce à ne pas se contenter des effectifs que l'Allemagne jugeait jadis suffisants pour la défense de sa frontière occidentale ; ne se trouve-t-elle pas garantie par la zone démilitarisée à l'est du Rhin et par le désarmement allemand ? Réduits à 45.000 hommes, les effectifs d'occupation, au lieu d'être disséminés, seraient rassemblés dans un petit nombre de centres d'où il serait facile de les diriger sur les points où leur présence serait nécessaire pour des motifs graves ; de cette façon, une grande partie de la population rhénane n'aurait plus de contact avec les troupes étrangères et, de ce fait, un grand nombre d'ordonnances en vigueur pourraient être rapportées.

En novembre 1927, il fut en partie fait droit à la demande allemande. A cette époque, des réductions importantes d'effectifs, décidées par les gouvernements alliés au mois d'août précédent ⁽¹⁹⁾, ont encore amélioré la situation des territoires occupés en ramenant le contingent des troupes alliées au chiffre de 60.000 hommes environ. Certaines localités, toujours occupées en droit, ont été évacuées par les troupes qui y étaient stationnées. Les garnisons d'un grand nombre de villes ont été sensiblement diminuées, ce qui a permis de remettre à la disposition des administrations et des populations une partie des bâtiments publics, logements et terrains qui avaient été affectés à l'usage des troupes ou des autorités d'oc-

(19) Et notifiées au gouvernement allemand le 5 septembre.

cupation ; des allègements de cette nature ont notamment été apportés aux villes d'eaux (ainsi Kreuznach, Ems et Wiesbaden).

A la suite d'une entente intervenue entre les gouvernements alliés et allemand, la H. C. a supprimé, à compter du 1^{er} décembre 1925, les Délégations civiles qui la représentaient dans les différentes circonscriptions administratives locales. Les délégués avaient rendu aux autorités d'occupation et même aux habitants les plus grands services. Il semble que ces fonctionnaires, qui établissaient un lien direct entre les populations et la H. C., auraient pu continuer à jouer, après les accords de Locarno, un rôle très important pour la pacification des esprits. Néanmoins, la suppression de ce système a été demandée avec insistance par le gouvernement allemand pour des motifs de prestige et de politique intérieure ; il a été donné satisfaction à cette demande, dans un esprit d'entente générale.

La H. C. a décidé, à la suite de cette suppression, de conserver pour elle-même, sauf stipulation contraire et expresse de l'Ordonnance 308, les pouvoirs qu'elle avait conférés à ses délégués pour l'exécution de certaines mesures (20).

D'autre part, le Général commandant l'armée française du Rhin a été amené à prendre une Instruction dans laquelle il était spécifié notamment que les Généraux commandants de corps d'armée et de division étaient dorénavant seuls chargés, chacun dans la limite de sa circonscription territoriale définie dans une annexe à l'Instruction, de la liaison avec les autorités allemandes. Dans l'étendue de cette circonscription, un officier par corps d'armée et un ou deux offi-

(20) Déc. 11.054, 20 février 1926.

ciers, dont un officier-interprète, par division, étaient désignés pour assurer la liaison ; chacun des généraux disposait également des commandants d'armes des garnisons importantes, auprès desquels des adjutants de garnison étaient spécialisés comme officiers de renseignements chargés des relations avec les autorités locales.

Les attributions dévolues aux Généraux commandant les subdivisions territoriales se bornaient :

1° Aux questions concernant l'occupation et pour lesquelles les autorités militaires avaient reçu pouvoir de traiter avec les autorités allemandes en exécution du Traité de paix ou en vertu de l'Arrangement et des ordonnances de la H. C. ;

2° A la surveillance de l'exécution des ordonnances ;

3° Aux missions qui pouvaient leur être confiées soit par ordonnance, soit par décision spéciale ⁽²¹⁾.

Enfin, en zone britannique, il a été formé, en vue d'assurer la liaison avec les autorités allemandes, un bureau dénommé « Bureau des Affaires civiles ». En zone belge, des instructions ont été données ayant le même but.

En matière de législation, l'examen préalable et suspensif de la Haute Assemblée fut supprimé, celle-ci s'étant réservé seulement le droit, qu'elle tenait de l'Arrangement, d'interdire, de modifier ou de suspendre les textes qu'elle jugerait dangereux pour la sécurité des armées.

Sous cette réserve et à condition qu'ils fussent transmis par les autorités compétentes à la H. C. en principe à la même date qu'aux administrations allemandes, c'est-à-dire préalablement à leur mise en

(21) Déc. 11.054, 20 février 1926.

vigueur dans les territoires occupés ou, en cas de force majeure, 48 heures au plus tard après, les lois d'Empire et d'Etats et les Règlements généraux pouvaient entrer en application dans lesdits territoires à la même date qu'en Allemagne non occupée. Même, les règlements généraux édictés par les autorités municipales pouvaient entrer en vigueur sans communication à la H. C. ⁽²²⁾.

Le contrôle exercé sur l'administration allemande par les autorités d'occupation fut également desserré. Le nombre de rapports à fournir périodiquement fut restreint ; notamment, ceux à fournir les 1^{er} et 15 de chaque mois furent supprimés. Les catégories de fonctionnaires pour lesquels un avis de nomination devait être transmis à la H. C. furent réduites à quelques-unes essentielles. Une procédure amiable fut établie, en vue de l'examen des cas d'espèces, entre les autorités allemandes et alliées. Des garanties furent apportées aux conditions de révocation des fonctionnaires. Aucun d'entre eux ne pouvait plus être révoqué, pour désobéissance aux ordonnances, sans avoir été mis en mesure de présenter sa défense et d'être entendu, s'il le désirait, assisté d'un défenseur, par la H. C. ou par une commission d'enquête désignée à cet effet. Toute accusation contre un fonctionnaire devait être formulée par écrit et nettement définie et précisée. La H. C., après avoir pris connaissance des moyens de défense produits, prenait telle mesure que de droit. Jusqu'à décision définitive, le fonctionnaire incriminé pouvait cependant être suspendu de ses fonctions par ordre de la H. C. ⁽²³⁾.

Dans le domaine judiciaire, outre des mesures d'amnistie ⁽²⁴⁾, certaines peines prévues par les or-

(22) O. 308, art. 1 à 4.

(23) *Id.*, art. 6, 7 et 11.

(24) V. *infra*, p. 279.

donnances ont été réduites et des dispositions prises pour transférer à la justice allemande certaines catégories d'affaires jusqu'à ce moment de la compétence des tribunaux militaires ⁽²⁵⁾.

En fait, les interventions du collège interallié dans le cours de l'administration et de la justice allemande ont été pratiquement abandonnées depuis les Accords de Locarno, sauf pour les affaires dans lesquelles il y avait des droits acquis. Il en fut de même du pouvoir de veto que la H. C. s'était réservé en matière de promulgation de textes législatifs ou de nomination de fonctionnaires.

La H. C. s'est également préoccupée d'adoucir — et a même abrogé — un certain nombre de dispositions qui pouvaient sembler aux habitants de la rive gauche du Rhin une gêne dans leur vie courante ou une restriction de leurs libertés.

C'est ainsi que des facilités nouvelles ont été apportées au régime de la circulation ⁽²⁶⁾, notamment en ce qui concernait les pièces d'identité et la fixation de résidence en territoire occupé. L'âge à partir duquel tout individu devait être muni d'une carte d'identité fut élevé de 14 à 16 ans ; des tempéraments furent introduits en matière de poursuites et de peines pour infractions légères ; les contrôles opérés par la gendarmerie alliée sur la circulation des personnes devinrent très rares ; enfin, la H. C. n'a exercé que très rarement son droit d'expulsion et n'en a pas fait usage à l'égard de fonctionnaires allemands.

En matière de presse, les sanctions exercées jusqu'alors par les délégués furent abolies. Un régime

(25) O. 363, art. 9 et 10.

(26) *Id.*, art. 12 à 18.

nouveau fut instauré ayant à sa base une procédure de conciliation. Les poursuites judiciaires ne pouvaient plus être engagées devant les juridictions compétentes que sur plainte de la H. C. ou des Généraux commandants en chef chacune des armées d'occupation. Les sanctions administratives ne pouvaient plus être prises que par la H. C. et après renvoi devant une Commission judiciaire comprenant un membre allemand ⁽²⁷⁾.

Le droit d'interdiction des réunions et cortèges politiques fut réservé à la Haute Assemblée et l'obligation de déclaration préalable limitée aux villes de garnison ⁽²⁸⁾.

Le droit que détenaient les délégués d'accorder des permis de port d'armes de guerre et de munitions fut remis aux autorités allemandes. Un double des permis délivrés devait être transmis par l'autorité qui les avait établis à l'autorité alliée habilitée à cet effet par la H. C. ⁽²⁹⁾. Le transport de ces armes et munitions demeurait interdit ; cependant le Général commandant en chef pouvait en autoriser le transit à travers les territoires occupés, à condition qu'elles fussent à destination de pays autres que l'Allemagne. Les procédures relatives aux armes de chasse furent également revues et simplifiées ⁽³⁰⁾.

Les formalités de statistique et de contrôle des pigeons voyageurs ont été considérablement réduites. L'obligation de notifier les pavoisements, ainsi que le droit pour les autorités d'occupation de les interdire

(27) O. 308, art. 19 à 22.

(28) *Id.*, art. 24 à 26. — La déclaration devait être faite au Commandant d'armes 48 heures à l'avance.

(29) Généraux commandants les armées ou telles autorités qu'ils auraient désignées (Déc. 10863, 27 novembre 1925).

(30) O. 308, art. 46 à 61 (mod. par O. 316, 1^{er} octobre 1928, et O. 317, 26 juillet 1929, art. 1 et 2).

ou d'en régler les modalités, furent abrogés ; de même, l'obligation de l'affichage des prix et certaines autres formalités concernant les ventes et débits, et la censure postale ⁽³¹⁾.

Les Généraux commandants d'armée ont autorisé, en principe, l'usage d'appareils de T. S. F. ; une réglementation fut établie pour la délivrance des autorisations et le contrôle, sur les bases de la législation allemande ⁽³²⁾.

Des améliorations considérables ont été apportées au régime antérieur de l'aviation par l'ordonnance 309, en date du 17 août 1926, abrogeant l'Ordonnance 80 qui interdisait dans les territoires occupés toute installation fixe d'aviation allemande ainsi que tout survol par des appareils aéronautiques allemands ou montés par des pilotes allemands. Les dispositions nouvelles réglementaient cette matière dans un sens très large, en laissant à l'aviation allemande toute la liberté compatible avec la sécurité des troupes d'occupation. Les lois et règlements allemands concernant l'aviation devenaient applicables en territoire occupé dans les conditions générales fixées pour la mise en vigueur de la législation allemande. Cependant, tout survol des territoires occupés devait faire l'objet d'une décision préalable de H. C., et aucune autorisation ne pouvait être accordée aux militaires ou marins allemands, ni aux membres de la Schutzpolizei ; tout aéronef destiné à être garé en permanence en territoire occupé devait faire l'objet d'une déclaration adressée à la H. C., indiquant les caracté-

(31) O. 308, art. 33 abrogeant O. 30 ; art. 34 et 36 abrogeant art. 28 bis et 29 bis de l'O. 2 ; art. 36 abrogeant art. 11 de l'O. 3.

(32) O. 308, art. 38 à 42 ; Déc. 13129, 5 janvier 1928, et 13816, 27 octobre 1928 ; « Instruction de l'armée française du Rhin, du 26 décembre 1925, relative au régime de la T. S. F. privée dans les territoires occupés ».

ristiques de l'appareil ; en outre, au départ et à l'atterrissage, les autorités d'occupation avaient, dans tous les cas, le droit de visiter l'appareil et de vérifier tous les documents dont il devait être muni.

En matière de ravitaillement et de transports, l'ordonnance 39, relative aux informations à fournir par les autorités allemandes, fut abrogée et certains pouvoirs de police enlevés à la Commission interalliée de navigation de campagne ⁽³³⁾.

Enfin, les autorités d'occupation, répondant aux vœux exprimés par les autorités allemandes, ont libéré des logements et levé un grand nombre de réquisitions, en particulier celles qui portaient sur des écoles ou des terrains de culture importants pour l'économie de certaines régions ; elles ont réglementé strictement les exercices de tir sur terrain découvert en limitant notamment leur durée et en fixant les périodes d'entraînement à des époques peu gênantes pour les agriculteurs.

Le Communiqué de la Haute Assemblée annonçait qu'en raison des abrogations et de la revision des ordonnances, il allait être procédé à une codification et à une mise au point des dispositions qui restaient en vigueur, codification qui devait réduire considérablement le nombre des ordonnances et le ramener à une vingtaine.

En effet, ce travail fut terminé par la H. C. au mois d'octobre 1926 ; toutefois, les autorités allemandes mises à même de présenter leurs desiderata n'ayant pas encore, à cette époque, pris position sur certaines suggestions qui leur avaient été faites du côté allié, un certain nombre de questions importantes sont restées, de ce fait, en suspens, et les ordonnances co-

(33) O. 308, art. 63, 64 et 65.

difiées n'ont pas été promulguées. La H. C. aurait pu, à bon droit, considérer que toutes les concessions nouvelles envisagées lors de cette codification étaient indissolublement liées à la promulgation des textes codifiés. Désireuse, cependant, de donner aux autorités allemandes des preuves constantes de sa volonté d'apaisement, elle a, depuis lors, accepté de régler diverses questions. C'est ainsi :

1° Qu'un arrangement est intervenu avec le Commissaire d'Empire, le 11 février 1928, sur la question des exemptions d'impôts reconnues aux membres de l'occupation en vertu de l'article 9 de l'Arrangement rhénan ;

2° Que des directives nouvelles ont été données aux membres de l'occupation au sujet des assurances sociales des ressortissants allemands au service personnel de ces membres ⁽³⁴⁾ ;

3° Que le contrôle dans les trains des billets des personnes appartenant à l'occupation a été réglementé à nouveau ⁽³⁵⁾.

A la suite de l'évacuation de la zone de Cologne, la H. C. entreprit de négocier avec les autorités allemandes les conditions dans lesquelles les mesures d'amnistie, annoncées par la Conférence des Ambassadeurs et le Communiqué, pourraient être prises de part et d'autre afin de favoriser l'apaisement désiré par les gouvernements. Ces pourparlers ont abouti, le 10 septembre 1926, à la signature d'un Protocole et

(34) Directives publiées par la H. C. le 8 mars 1929 et appliquées à partir du 23 mars (Instruction 28). — *Addé* : Accord relatif à l'imputation des frais d'assurance contre les accidents des ouvriers employés pour le compte des autorités d'occupation, 20 mars 1928.

(35) Déc. 14039, 23 mars 1929, modifiant l'annexe III de l'O. 282.

à la conclusion d'un Accord ⁽³⁶⁾ qui a fait l'objet d'un échange de lettres entre le Commissaire allemand et la H. C. Aux termes de ces documents, les gouvernements alliés s'engageaient à :

1° Remettre aux autorités allemandes les personnes de nationalité allemande détenues dans les prisons des territoires occupés et poursuivies ou condamnées par les juridictions militaires pour des faits commis dans les territoires de la Ruhr, des têtes de pont de Duisbourg, Ruhrort et de Dusseldorf ou de la zone de Cologne, sauf celles coupables d'un « crime contre la vie des personnes ayant entraîné la mort » ;

2° Accorder amnistie complète pour toutes les infractions commises au regard des autorités alliées dans les territoires occupés depuis le début de l'occupation jusqu'au 1^{er} février 1926, époque de l'évacuation de Cologne, à l'exception des infractions de droit commun et des délits d'espionnage ;

3° Abroger les Ordonnances 27, 70, 90, 116, 292, 293, dites de protection ⁽³⁷⁾, et l'Instruction 26, qui prévoyaient l'intervention unilatérale du collège interallié dans l'exercice de la souveraineté judiciaire et administrative allemande en vue de protéger certaines catégories de personnes qui avaient été au service des autorités d'occupation ou en relation avec elles.

De son côté, le gouvernement allemand s'engageait, d'une façon générale et sous certaines conditions, à protéger contre toute représaille directe ou indirecte les personnes qui avaient été ou seraient en relation avec les autorités d'occupation, et à donner certaines garanties aux autorités alliées sur les effets des dé-

(36) Entré en vigueur le 17 septembre 1926.

(37) Les O. 156 et 193 avaient été abrogées par l'O. 293, du 16 février 1925.

cisions prises par la H. C. pendant l'occupation des territoires évacués.

Les parties déclaraient, en outre, que les dispositions de ces arrangements « s'appliqueraient par analogie, autant que les circonstances le permettraient, à la période s'étendant du 1^{er} février 1926 jusqu'à la date de l'entrée en vigueur des Accords ».

En exécution de ces textes, la H. C. a promulgué son Ordonnance 310 (17 septembre 1926), abrogeant les Ordonnances de protection et l'Instruction 26 ⁽³⁸⁾, ainsi que son Ordonnance 311, en date du 11 septembre 1926, entrée en vigueur le 17 septembre, destinée à assurer la mise en œuvre, par les autorités d'occupation, des dispositions relatives à l'amnistie.

Dans le même temps, la H. C. consentait à examiner avec bienveillance la possibilité de prendre ultérieurement des mesures gracieuses en faveur de certaines personnes qui avaient été l'objet de sanctions administratives (fonctionnaires révoqués ou personnes expulsées) et même en faveur d'individus condamnés par les tribunaux militaires pour infractions de droit commun. C'est ainsi que les autorités alliées ont été amenées, en exécution des accords précédents ou par mesure de bienveillance, à libérer, amnistier ou grâcier plus de 1.700 personnes allemandes, à annuler 94 ordres d'expulsion ou de révocation de fonctionnaires allemands.

Les atténuations substantielles apportées au régime de l'occupation et les efforts faits par la H. C. et les autorités militaires pour appliquer les textes dans un esprit très libéral, de façon à donner aux autorités

(38) O. 310, art. 2 : « Cette abrogation ne porte pas atteinte aux droits acquis ou réservés par ces ordonnances et instruction ».

et populations allemandes toutes les satisfactions compatibles avec la sécurité et les besoins des forces alliées et à rendre l'occupation aussi légère que possible, ont abouti à une réelle détente qui ne fut troublée que par quelques agitateurs extrémistes professionnels. Cette détente a eu d'heureux effets pour l'économie des territoires occupés et, en particulier pour les très nombreux centres touristiques et balnéaires qui, selon la presse allemande elle-même, ont connu depuis 1927 une affluence considérable de visiteurs, parfois supérieure à celle des meilleures années d'avant-guerre.

En un mot, depuis les accords conclus à Locarno en octobre 1925, le régime de l'occupation interalliée de la rive gauche du Rhin a été profondément modifié dans un sens très profitable à la fois à la souveraineté allemande et aux habitants.

SECTION III

LES ALLEGEMENTS APPORTES AU REGIME DE
L'OCCUPATION APRES LA PREMIERE CON-
FERENCE DE LA HAYE (AOUT 1929). —
L'EVACUATION ANTICIPEE DE LA RHENA-
NIE. — EVACUATION DE LA DEUXIEME
ZONE (COBLENCÉ) : 30 NOVEMBRE 1929.

Au cours des débats qui se sont déroulés à La Haye du 6 au 31 août 1929, au sujet de l'adoption du plan Young, les représentants des principales puissances intéressées ont abordé la question de l'évacuation anticipée des territoires rhénans.

La question n'était pas nouvelle : depuis longtemps l'Allemagne, à s'en rapporter aux dissertations de sa presse, confirmées par les déclarations officielles, se préoccupait d'obtenir un raccourcissement des délais d'occupation restant à courir, en arguant de l'article 431 du Traité de Versailles et en alléguant qu'elle avait entièrement rempli ses engagements.

Déjà à la fin de décembre 1922, dans un discours prononcé à Hambourg où il exposait les conditions d'un pacte de non agression dont l'Allemagne se déclarait prête à prendre l'initiative pour garantir une

sécurité commune, le chancelier Cuno n'hésitait pas à fonder son projet d'accord sur une libération anticipée de la Rhénanie ⁽³⁹⁾ ; cette proposition fut repoussée par le Gouvernement français. D'ailleurs, le mémorandum que l'ambassadeur allemand à Paris remit le 9 février 1925 à M. Herriot, Président du Conseil et ministre des Affaires étrangères, et qui était un élargissement de la proposition de pacte formulée antérieurement par le chancelier Cuno, ne contenait aucune allusion à une évacuation anticipée de la Rhénanie ; il ne visait que la reconnaissance du *statu quo* territorial sur le Rhin, garanti par un accord collectif des puissances intéressées. De même, dans un discours prononcé le 25 août de la même année à Berlin, devant le Congrès de l'Industrie et du Commerce, le chancelier Luther, catégorique, affirmait qu' « on ne (pouvait) lier la question de l'évacuation de l'Allemagne à la conclusion d'un pacte de garantie ». A son tour, dans sa note au Gouvernement allemand en date du 16 juin, le Gouvernement français avait pris soin de stipuler que le pacte prévu « ne saurait affecter les clauses du Traité relatives à l'occupation des territoires rhénans, ni l'exécution des conditions stipulées à cet égard dans l'Arrangement rhénan ».

Cependant, la réponse allemande du 20 juillet laissait entendre que la conclusion de l'accord proposé constituerait un « fait nouveau » justifiant une modification essentielle dans les conditions de l'occupation.

Et pendant les négociations de Locarno la presse d'outre-Rhin, sans distinction de parti, développait à l'envi l'argumentation spécieuse suivante : par l'ac-

(39) « Pour prouver à la France que nous n'avons pas d'idées belliqueuses, et qu'elle pourrait évacuer sans crainte la rive gauche du Rhin, nous avons fait savoir au gouvernement français que l'Allemagne était prête, etc... ».

ceptation du plan Dawes, l'Allemagne a déjà montré qu'elle s'acquittait de ses obligations financières ; par la conclusion d'un pacte de garantie contre toute attaque allemande seront réduites à néant les appréhensions injustifiées que l'Allemagne inspire encore ; il ne restera donc aucune condition essentielle du Traité de paix qui n'ait été remplie par le Reich ; conséquemment, il n'y aura plus de raison valable pour maintenir l'occupation de la Rhénanie. Mais la délégation allemande à Locarno ne tarda pas à se rendre compte de l'impossibilité de faire accepter aux délégations alliées la reconnaissance d'un lien juridique entre la conclusion d'un pacte et les revendications qu'elle s'appropriait à faire valoir concernant l'occupation rhénane.

Ecartée des délibérations de Locarno, la question d'une évacuation anticipée des territoires rhénans n'en subsistait pas moins aux yeux des Allemands (40). Les témoignages sont nombreux. « Nous avons l'espoir que les deuxième et troisième zones seront évacuées avant les dates prévues par le Traité de Versailles. Nous n'y parviendrons pas avec des bombes et des armes, mais par le droit et la vérité ; j'ai la conviction que nous sortirons vainqueurs de cette lutte » : telle est la déclaration faite à l'Assemblée générale du Comité syndicaliste des régions occupées, tenue à Coblenz le 13 mai 1926, par le ministre de l'intérieur prussien qu'assistaient M. von Simmern et le Docteur Marx, alors garde des sceaux ; et M. Bell, ministre du Reich pour les territoires occupés, écrivait dans la *Kreuzzeitung* du 25 juillet 1926 : « Je ne veux laisser aucun doute sur ce point que, comme tout homme politique partisan de l'entente, je re-

(40) Voir dans *Le Temps*, 7 avril 1926 : Déclarations d'un nationaliste allemand au comte Wladimir d'Ormesson.

garde la prochaine suppression totale de l'occupation comme une conséquence logique de la nouvelle politique » (41).

C'était également l'opinion émise, dans nombre de déclarations publiques, par le chancelier Muller et M. Stresemann. Dès ce moment l'occupation était considérée comme une mesure intolérable par la majorité — pour ne pas dire l'unanimité — des Allemands.

*
**

Les experts indépendants « chargés d'élaborer des propositions en vue d'un règlement complet et définitif du problème des Réparations » (42) et réunis à Paris le 11 février 1929 avaient mené leurs travaux à bonne fin sous la présidence de M. Owen D. Young et

(41) Un des rares militaires démocrates et pacifistes, le général von Deimling, envisageait en ces termes la seule issue au dilemme posé par l'occupation étrangère en Rhénanie: « C'est parce que les Français sont sur le Rhin qu'il existe en Allemagne un esprit de revanche; c'est parce qu'il existe en Allemagne un esprit de revanche que les Français sont sur le Rhin. Il n'y a qu'une façon de sortir de ce dilemme: l'entente franco-allemande et la volonté sincère et réciproque de maintenir la paix en respectant l'indépendance nationale en deçà et au delà du Rhin. C'est la condition nécessaire au désarmement moral, sans lequel il n'est pas de sécurité pour la France ». — Cité par *Le Correspondant*, 25 novembre 1925, p. 490.

(42) A Genève, le 16 septembre 1928, pendant l'Assemblée de la S. D. N., on avait posé le principe de la convocation d'un comité d'experts chargé d'arrêter *ne varietur* le chiffre de la dette allemande de réparations. Au Conseil de la S. D. N., tenu à Lugano du 10 au 15 décembre 1928, on se mit d'accord sur la composition, le programme et la procédure de ce comité. Voir dans *Le Temps* du 23 décembre le texte du communiqué du 22 décembre publié simultanément à Paris, Londres, Bruxelles, Rome, Tokio et Berlin, qui enregistrait l'accord, intervenu entre les six puissances signataires de la décision de Genève du 16 septembre, sur la constitution et le mandat de ce comité d'experts financiers indépendants.

signé leur rapport le 7 juin suivant ⁽⁴³⁾. Il avait été entendu que les gouvernements intéressés se réuniraient dans une prochaine conférence pour arrêter les mesures d'exécution et ratifier le Plan ⁽⁴⁴⁾ qui devait entrer en application le 1^{er} septembre, date prévue par les experts, à laquelle cesserait de fonctionner le plan Dawes.

Théoriquement, le rapport des experts ne traitait que d'un problème économique : le règlement des Réparations. Mais du fait qu'il ne prévoyait, à dater de son entrée en vigueur, aucun versement de l'Allemagne au titre des frais d'occupation, il posait par là-même un problème politique. Les puissances occupantes, en effet, dans le cas où elles auraient ratifié le plan Young et voulu cependant continuer l'occupation, auraient eu à couvrir elles-mêmes les dépenses importantes qu'elle représentait.

Par ailleurs, l'Allemagne avait fait connaître explicitement son intention de ne ratifier que si elle obtenait certaines satisfactions politiques et, en premier lieu, l'évacuation de la Rhénanie. Depuis la résolution de Genève du 16 septembre 1928 ⁽⁴⁵⁾, on pouvait

(43) « Rapport du Comité des experts sur le règlement complet et définitif du problème des Réparations, signé à Paris le 7 juin 1929 », J. O., Documents annexes, 12 juin 1929, p. 529 et E. N., 1929, p. 797.

(44) Plan Young.

(45) « A la fin de la troisième conversation qu'ils ont eue, les représentants de l'Allemagne, de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Japon ont constaté avec satisfaction les conditions amicales dans lesquelles ont été envisagées les importantes questions qui ont fait l'objet de ces échanges de vues. L'accord s'est établi entre eux sur les points suivants :

« 1° Sur l'ouverture d'une négociation officielle relativement à la demande du chancelier du Reich au sujet de l'évacuation anticipée de la Rhénanie ;

« 2° Sur la nécessité d'un règlement complet et définitif du problème des Réparations et de la constitution, pour atteindre ce but, d'une Commission d'experts financiers désignés par les six gouvernements ;

considérer comme admis le principe de cette libération. Mais quelles en seraient les modalités ? Comment serait constituée et quels seraient les pouvoirs et la durée de la « Commission de constatation et de conciliation » prévue par la résolution de Genève pour contrôler la démilitarisation de la zone rhénane après l'évacuation ? Questions délicates et qui devaient susciter de vifs débats avant d'être résolues, d'autant que M. Stresemann, dans un discours prononcé au Reichstag le 24 juin 1929, s'était élevé catégoriquement contre l'idée d'une Commission permanente de constatation ⁽⁴⁶⁾.

Tandis que la commission financière de la Conférence ouverte à La Haye se traînait d'impasse en impasse, par suite des exigences de M. Snowden, Chancelier de l'Echiquier, sa commission politique progressait assez rapidement et arrivait à mettre sur pied un programme d'évacuation des territoires occupés. Mais ce travail n'aurait servi à rien si le plan Young n'avait pas été adopté, car c'est de la mise en vigueur préalable dudit plan, prévue pour le 1^{er} septembre, au lendemain de l'expiration de la dernière annuité du plan Dawes, que le Gouvernement français avait toujours entendu faire dépendre la possibilité d'évacuer par anticipation la Rhénanie. Enfin, le 28 août, à 1 h. 45 du matin, un accord financier de principe fut conclu entre les puissances créancières de l'Allemagne, auquel celle-ci se rallia le 29 au soir.

La question de l'évacuation des territoires rhénans,

« 3° Sur le principe de la constitution d'une Commission de constatation et de conciliation. La composition, le fonctionnement, l'objet et la durée de ladite Commission seront soumis à une négociation ultérieure entre les gouvernements ». — E. N., 22 septembre 1928, p. 1272.

(46) « Nous sommes résolus, avait-il déclaré, à laisser échouer les négociations sur l'évacuation, si l'on essaie d'instituer encore une commission permanente dans les pays rhénans ».

tenue en suspens par la question financière, fut réglée immédiatement après celle-ci : le 30 août la commission politique tenait une séance finale au cours de laquelle l'accord se trouva définitivement conclu. Les représentants, ministres des Affaires étrangères, des gouvernements belge, britannique et français en informèrent le président de la délégation allemande par la lettre suivante :

La Haye, le 30 août 1929.

Excellence,

Au cours des travaux de la commission politique de la Conférence de La Haye, les trois puissances occupantes se sont mises d'accord sur le commencement de l'évacuation au cours du mois de septembre.

Les troupes belges et britanniques seront complètement retirées dans un délai de trois mois à partir de la date du commencement des opérations, tandis que les troupes françaises évacueront la deuxième zone dans le même délai (47).

L'évacuation de la troisième zone par les troupes françaises commencera immédiatement après la ratification par les Parlements allemand et français et la mise à exécution du plan Young. L'évacuation sera effectuée sans interruption et aussi rapidement que le permettent les conditions physiques et, en tout cas, elle sera achevée au plus tard dans un délai de huit mois ne dépassant pas la fin du mois de juin 1930.

En vue de permettre aux troupes belges, britanniques et françaises d'effectuer l'évacuation dans les délais indiqués ci-dessus, il est nécessaire que le gouvernement du Reich prenne les dispositions formulées dans les notes en date de ce jour ci-annexées.

Nous serions obligés à Votre Excellence de marquer son accord sur les dites dispositions.

Veuillez agréer, etc...

(47) Par conséquent la zone de Coblenz devait être évacuée dans ce délai de trois mois, à l'expiration duquel la zone de Mayence ne devait plus contenir que des troupes françaises.

Le ministre des Affaires étrangères du Reich, D^r Stresemann, marqua son accord sur lesdites dispositions par une lettre du même jour.

On a, d'autre part, renoncé au comité spécial de conciliation et de constatation prévu par le protocole du 16 septembre 1928 pour surveiller, après l'évacuation, la zone rhénane démilitarisée en vertu des articles 42 et 43 du Traité de Versailles ; on devait se contenter, pour régler les difficultés auxquelles pourrait donner lieu l'application de ces articles des commissions de conciliation germano-française et germano-belge créées par les Accords de Locarno ⁽⁴⁸⁾.

Comme suite à la Conférence de La Haye ⁽⁴⁹⁾, la H. C. a été amenée à prendre un certain nombre de décisions d'ordre général et à conclure des accords avec les représentants allemands, pour tenir compte tant des dispositions arrêtées d'un commun accord par les gouvernements que de l'esprit de détente et d'apaisement dans lequel s'étaient poursuivies les négociations.

Ces décisions concernaient notamment :

1° La fixation détaillée par les parties intéressées de la limite Nord de la troisième zone d'occupation ⁽⁵⁰⁾ ;

(48) Accords du 30 août 1929. Etaient réservés « les pouvoirs généraux du Conseil et de l'Assemblée de la S. D. N. et l'application éventuelle de l'article 213 du Traité de Versailles sur les investigations ».

(49) Le 31 août la Conférence de La Haye tenait sa séance de « clôture momentanée », au cours de laquelle était adopté le Protocole final constatant que « tous les gouvernements représentés par des délégués à la Conférence (avaient) accepté, en principe, le Plan du 7 juin 1929 ». — Cf. texte des Accords de La Haye des 30 et 31 août 1929 dans l'E. N., 19 octobre 1929, p. 1403

(50) Note de la Délégation française du 30 août 1929, 1^{er} § ; accord du 30 septembre 1929 entre la H. C. et le Reichskommissar.

2° Certaines mesures prises au sujet de la Commission Arbitrale et des Commissions locales d'Evaluation des articles 6 et 8 à 12 de l'Arrangement rhénan, comme conséquence des dispositions arrêtées à La Haye en vue de faciliter l'évacuation anticipée des territoires occupés ⁽⁵¹⁾ ;

3° La circulation des membres de l'occupation à travers la deuxième zone évacuée. Les autorités allemandes et la Deutsche Reichsbahngesellschaft accordèrent des facilités, pour la délivrance des visas de transit et des billets directs via Coblenze et Cologne, identiques à celles déjà en vigueur pour la traversée de la première zone ⁽⁵²⁾ ;

4° Une amnistie réciproque, visant les faits connexes à l'occupation, négociée à Coblenze entre les représentants des Gouvernements belge et français, d'une part, et les représentants du Gouvernement allemand, d'autre part ⁽⁵³⁾ ;

5° Diverses modifications au Règlement intérieur de la H. C. dont la simplification s'imposait en raison des réductions de personnel opérées à l'occasion de l'évacuation de la zone de Coblenze.

A la Conférence de La Haye il avait été entendu que les autorités allemandes arrêteraient en temps utile toutes les dispositions nécessaires pour assurer, conformément aux décisions qui seraient prises par la H. C., le transfert et l'installation des services et du personnel de cet organisme dans la troisième

(51) Note de la délégation française du 30 août 1929, 7° §.

(52) *Id.*, 2° § ; H. C., 12 octobre 1929, § 14.455 du procès-verbal.

(53) *Id.*, 5° § ; accord du 5 octobre 1929, entré en vigueur le 26 mars 1930. — Le gouvernement allemand reconnaissait que les juridictions allemandes n'étaient pas compétentes pour réviser les décisions rendues en matière répressive par les juridictions d'occupation.

zone ⁽⁵⁴⁾. La H. C., les 16 septembre et 12 octobre 1929, décida de se transporter à Wiesbaden entre le 10 et le 25 novembre suivant.

La décision du 16 septembre portait également que :

a) Les Comités de la H. C. seraient supprimés à partir du 1^{er} novembre 1929 ; dorénavant les affaires seraient soumises directement aux Hauts Commissaires pour décision ;

b) A partir du 16 septembre, le procès-verbal ne serait rédigé qu'en langue française ; seules, les décisions importantes y figureraient ; les autres décisions feraient l'objet d'une simple mention aux dossiers interalliés ;

c) Les ordonnances et instructions ne seraient plus publiées en langue anglaise à partir du 15 septembre 1929 ; de même, la traduction de ces textes en allemand ne serait plus assurée par le Secrétariat général.

En ce qui concerne spécialement les allègements apportés au régime de l'occupation, qui complétaient et élargissaient les concessions déjà consenties à la suite des Accords de Locarno, il convient de relever avant tout la suppression de la plupart des restrictions encore maintenues par l'Ordonnance 309 réglementant l'aviation en territoire occupé. Cette Ordonnance a été abrogée et remplacée par l'Ordonnance 318, du 1^{er} octobre 1929, qui consacrait, sous certaines réserves indispensables à la sécurité des troupes d'occupation ⁽⁵⁵⁾, la liberté de survol des territoires occupés.

(54) Note de la délégation française du 30 août 1929, 3^e §.

(55) Interdiction de survol des champs de tir ; de survol par les militaires et agents de police ; de transport d'armes et munitions de guerre, d'explosifs, de gaz délétères et de pigeons voyageurs ; notification à la H. C. de l'exploitation de lignes commerciales, etc...

Ensuite, pour l'application de l'article 12 de l'Ordonnance 308, imposant aux personnes ayant leur résidence habituelle en Allemagne l'obligation d'être munies, pour la durée de leur séjour en territoire occupé, d'un pièce d'identité délivrée et signée par une autorité allemande, la H. C. a admis, par décision du 28 septembre 1929, une interprétation très large en considérant que, dorénavant, les personnes intéressées auraient satisfait à cette obligation lorsqu'elles seraient en mesure de produire un document quelconque, de nature à leur permettre, le cas échéant, de pouvoir justifier immédiatement de leur identité.

Enfin, l'Ordonnance 319, du 20 octobre 1929, remplaçant l'article 5 de l'Ordonnance 295 (mod. par l'art. 1^{er} de l'O. 304), a permis aux militaires et marins libérés de la Reichswehr et de la marine allemande de rentrer désormais librement en territoire occupé, sauf préavis de 15 jours adressé au Général commandant en chef les forces alliées et sous réserve que jusqu'à l'expiration de ce délai l'autorité militaire n'ait signifié aucune objection au retour de l'intéressé ⁽⁵⁶⁾.

*
**

Conformément à l'engagement pris dans la lettre adressée le 30 août 1929 par les représentants de la Belgique, de l'Angleterre et de la France à M. Stresemann, l'évacuation de la deuxième zone par les 6.500 hommes de l'armée belge (qui quittait la Rhénanie) et les 9.000 hommes de la 38^e division d'infanterie

(56) Auparavant, une autorisation spéciale de la H. C. était nécessaire.

française, commencée le 22 septembre, fut terminée le 30 novembre suivant ⁽⁵⁷⁾.

(57) Dans la matinée de ce jour, en présence de M. Tirard et des officiers généraux, une cérémonie solennelle, mais très simple, se déroula à Ehrenbreitstein. Le drapeau français qui flottait sur la forteresse était amené. Un détachement de fusillers marins de la flottille du Rhin, venu tout exprès de Mayence, participait à cette dernière prise d'armes à Coblenze. Puis M. Tirard et les généraux qui l'accompagnaient, quittaient la ville, tandis que le dernier bataillon allait s'embarquer à la gare et que le « Hoche », bâtiment de la flottille du Rhin, remontait le fleuve, ramenant à Mayence son détachement de fusillers marins.

Vers le milieu de décembre, les 6.000 hommes de l'armée britannique quittaient Wiesbaden, dans la 3^e zone, et étaient remplacés par des Français. L'évacuation de Coblenze, comme celle de Cologne, diminuait les bénéfices militaires de l'occupation. Mayence constituait désormais une hernie très vulnérable en temps de guerre.

SECTION IV

DEUXIEME CONFERENCE DE LA HAYE
(JANVIER 1930)
EVACUATION DE LA 3^e ZONE (MAYENCE)
(30 JUIN 1930)

La Conférence de La Haye s'était réunie pour consacrer l'accord des gouvernements sur le rapport des experts et régler le sort des provinces rhénanes au double point de vue de l'évacuation et du contrôle.

Les textes financiers arrêtés lors de la première prise de contact s'étant révélés, au cours des discussions, insuffisants, les délégués étaient convenus qu'avant de s'assembler une seconde fois, des commissions internationales seraient constituées qui étudieraient les questions ou groupes de questions demeurés en suspens et prépareraient le protocole définitif de mise en vigueur du Plan.

Ces comités se mirent à l'œuvre au nombre de six : trois fonctionnant à Berlin (Reichsbank, Chemins de fer de l'Etat allemand, Monopoles), deux à Paris (Liquidation des biens allemands à l'étranger, Réparations non allemandes), un à Baden-Baden (Banque des Règlements Internationaux).

La deuxième Conférence de La Haye, convoquée pour statuer sur les propositions des experts et mettre

au point le protocole définitif, tint ses assises du 3 au 20 janvier 1930.

Ce jour-ci furent signés l'Acte final de la Conférence et les accords réglant toutes les questions en litige ⁽⁵⁸⁾.

*
**

Le Plan Young amendé, complété et précisé par les Accords de La Haye du 31 août 1929 et du 20 janvier 1930 ⁽⁵⁹⁾, fut ratifié en Allemagne par une loi du 13 mars et en France par une loi du 7 avril 1930 ⁽⁶⁰⁾. Le 9 mai, le procès-verbal de dépôt des ratifications du Plan était signé au Quai d'Orsay par les représentants des grandes puissances. Le 17 mai, la Commission des Réparations tenait une séance plénière. Cette assemblée, ayant été avisée que la B. R. I. avait reçu le certificat de dette du Reich, constatait, d'un commun accord avec le président de la Kriegslastenkommission, que toutes les conditions nécessaires à la mise en vigueur du plan Young ⁽⁶¹⁾ étaient désormais remplies. En conséquence, le 19 mai le Président de la République signait un décret « portant promulgation de l'accord avec l'Allemagne en vue d'établir un règlement complet et définitif des réparations, de l'arrangement relatif au mémorandum joint au rapport

(58) Voir le texte de ces accords dans l'E. N., 22 février 1930.

(59) Le plan des experts du 7 juin 1929, ensemble le protocole du 31 août 1929 et l'Accord avec l'Allemagne du 20 janvier 1930 en vue d'établir un règlement complet et définitif des Réparations, le tout étant qualifié par le dit Accord de « Nouveau Plan ».

(60) « Loi portant approbation des Accords intervenus à La Haye les 30 et 31 août 1929 et le 20 janvier 1930 en vue du règlement complet et définitif du problème des Réparations ». *J. O.*, 8 avril 1930, p. 3834.

(61) Définis par la Clause finale de l'Accord du 20 janvier avec l'Allemagne.

des experts du 7 juin 1929 et de l'arrangement entre les puissances créancières de l'Allemagne, signés à La Haye le 20 janvier 1930 » ⁽⁶²⁾, et le Président du Conseil communiquait à la presse une note annonçant que le Gouvernement avait donné l'ordre d'évacuer la troisième zone rhénane.

Le 28 juin, la Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans tenait, sous la présidence de M. Tirard, sa dernière séance et signifiait officiellement au Reichskommissar que, ainsi que la Conférence des Ambassadeurs l'avait notifié directement au Gouvernement allemand par l'intermédiaire de son ambassadeur à Paris, les troupes d'occupation quitteraient les territoires allemands visés au paragraphe 3 de l'article 429 du Traité de paix, dans la journée du 30 juin 1930, et que le régime juridique des ordonnances de la Haute Commission expirerait le même jour, à minuit.

A cette date et à cette heure — conformément aux engagements contractés à la première Conférence de La Haye — prit fin l'occupation de la Rhénanie, quatre ans et demi avant le terme normal fixé par le Traité de Versailles ⁽⁶³⁾.

*
**

Le 17 mai 1930, le Comité spécial restreint chargé, par le rapport des experts du 7 juin (annexe V) et l'Accord avec l'Allemagne du 20 janvier, de préparer

(62) *J. O.*, 20 mai 1930.

(63) Dans la journée le drapeau français était amené à Wiesbaden. Le dernier bataillon du 8^e d'infanterie quittait Mayence et arrivait à Sarrebrück. Par le même train arrivaient M. Tirard et le général Guillaumat (qui avait succédé au général Degoutte en novembre 1924).

le transfert des fonctions de la C. D. R. à la B. R. I., déclarait que les fonctions de la Commission des Réparations, de l'Office des paiements de Réparations et des organismes connexes de Berlin, dans la mesure où elles étaient maintenues par le Nouveau Plan, étaient transférées ce même jour, date de l'entrée en vigueur dudit Plan, à la Banque des Règlements Internationaux chargée de recevoir, de gérer et de distribuer les annuités payables par l'Allemagne.

D'autre part, le Tribunal arbitral prévu par le plan Dawes était maintenu par le Nouveau Plan (annexe XII à l'Accord avec l'Allemagne) pour le règlement des litiges pouvant s'élever entre l'Allemagne et ses créanciers *dans le cadre du Plan*.

Mais, au cours de la dernière session de la Conférence de La Haye, il avait bien fallu envisager l'éventualité où un gouvernement allemand se placerait volontairement *en dehors du plan Young*. Les créanciers du Reich, et spécialement la France, avaient soutenu que, dans ce cas, on retomberait dans le cadre du Traité de Versailles et que, par suite, les sanctions prévues par celui-ci (notamment la réoccupation des provinces rhénanes — art. 430) seraient applicables. Acharnés dans leur poursuite de l'égalité morale complète avec les anciens Alliés, les Allemands prétendaient au contraire que, par l'adoption du plan Young, les sanctions prévues à Versailles se trouvaient définitivement abolies.

Finalement, après avoir successivement essayé et rejeté de multiples formules, une solution fut esquissée dans les termes suivants :

« Les gouvernements créanciers estiment indispensable de tenir compte de la possibilité que, dans l'avenir, un gouvernement allemand se laisse aller, manquant à l'obligation solennelle contenue dans l'accord de La Haye de janvier 1930,

à des actes faisant apparaître sa volonté de détruire le nouveau plan (64).

« Les gouvernements créanciers ont le devoir de déclarer au gouvernement allemand que, si un tel cas se produisait, compromettant dans ses fondements l'œuvre poursuivie en commun, une situation nouvelle serait créée en vue de laquelle lesdits gouvernements créanciers doivent, dès maintenant, faire toutes réserves que de droit.

« Cependant, même dans cette hypothèse extrême les gouvernements créanciers, dans l'intérêt de la paix générale, sont disposés, avant d'entreprendre aucune action, à faire appel, pour la constatation et l'appréciation des faits, à une juridiction internationale d'une autorité incontestée. La ou les puissances créancières qui s'estimeraient intéressées soumettraient donc à la *Cour permanente de justice internationale* la question de savoir si le gouvernement allemand a commis des actes faisant apparaître sa volonté de détruire le nouveau plan.

« L'Allemagne déclarerait dès maintenant que dans le cas de décision affirmative de la Cour, elle tient pour légitime que, en vue d'assurer l'exécution des obligations de la puissance débitrice telles qu'elles résultent du nouveau plan, la ou les puissances créancières recouvrent leur pleine liberté d'action.

« Les gouvernements créanciers sont convaincus que jamais ne se produira l'hypothèse en question. Ils sont assurés que le gouvernement allemand partage cette conviction. Mais il estiment que c'est pour eux une obligation de loyauté et un devoir envers leurs pays respectifs de formuler, pour le cas où cette hypothèse se présenterait, la déclaration qui précède.

« Le gouvernement allemand regrette que soit envisagée une telle éventualité qu'il tient, quant à lui, pour impossible.

« Toutefois, si une ou plusieurs puissances créancières saisissent la Cour permanente de justice internationale de la question de savoir si les actes émanant du gouvernement allemand font apparaître une volonté de détruire le nouveau

(64) C'est nous qui soulignons dans le cours de la citation.

plan, le gouvernement allemand est d'accord avec les gouvernements créanciers pour accepter que la Cour permanente statue et *déclare tenir pour légitime*, dans le cas de décision affirmative de la Cour, que, en vue d'assurer l'exécution des obligations financières telles qu'elles résultent du nouveau plan, la ou les puissances créancières recouvrent leur pleine liberté d'action » (65).

Donc — d'après ce texte — en cas de manquement volontaire de l'Allemagne, l'acte incriminé devait être soumis à la Cour permanente de La Haye (substituée à la C. D. R.), et, dans le cas de décision affirmative de la Cour, la ou les puissances lésées recouvreraient leur pleine liberté d'action. Qu'est-ce à dire, sinon que l'article 430 du Traité de Versailles dont, par ailleurs, aucun texte n'a porté abrogation, était alors susceptible, en droit strict, de recevoir son application ?

(65) Annexe I (Echange de déclarations entre les représentants des gouvernements belge, britannique, français, italien et japonais, d'une part, et du gouvernement allemand d'autre part) à l'Accord avec l'Allemagne.

APPENDICE

L'article 249 du Traité de Versailles et l'article 6 (§ 3) de l'Arrangement rhénan ont mis à la charge de l'Allemagne les frais d'entretien des armées d'occupation et de la H. C. (1).

En vertu de l'article 251 du Traité, les frais d'occupation étaient payés par priorité sur les Répara-

(1) Art. 249 du Traité : « Le coût total d'entretien de toutes les armées alliées et associées dans les territoires allemands occupés sera à la charge de l'Allemagne à partir de la signature de l'Armistice du 11 novembre 1918, y compris la subsistance des hommes et animaux, le logement et le cantonnement, les soldes et accessoires, les traitements et salaires, le couchage, le chauffage, l'éclairage, l'habillement, l'équipement, le harnachement, l'armement et le matériel roulant, les services de l'aéronautique, le traitement des malades et blessés, les services vétérinaires et de la remonte, les services des transports de toute nature (tels que par voie ferrée, maritime ou fluviale, camions automobiles), les communications et correspondances et, en général, tous les services administratifs et techniques dont le fonctionnement est nécessaire à l'entraînement des troupes, au maintien de leurs effectifs et de leur puissance militaire.

« Le remboursement de toutes dépenses rentrant dans les catégories ci-dessus, en tant qu'elles correspondent à des achats ou réquisitions effectués par les Gouvernements alliés et associés dans les Territoires occupés, sera payé en marks, au taux du change courant ou accepté, par le Gouvernement allemand aux Gouvernements alliés et associés. Toutes les autres dépenses ci-dessus énumérées seront remboursées en marks-or ».

Art. 6 (§ 3) de l'Arrangement : « Le gouvernement allemand continuera à supporter les frais d'entretien des armées d'occupation aux conditions fixées par le Traité. Le Gouvernement allemand supportera également les dépenses résultant du fonctionnement de la Commission et de son Logement ».

tions ⁽²⁾. Il y avait là un privilège inspiré d'un principe analogue à celui qu'on trouve à la base du privilège des frais de justice : celui qui a exposé des frais pour le recouvrement d'une créance est payé sur cette créance avant le créancier lui-même.

Ces dispositions étaient explicitées dans les articles 6 (§§ 1 et 2) et 8 à 12 de l'Arrangement.

L'article 6, tout en spécifiant au profit des armées d'occupation le droit de réquisition en nature et en services, tel qu'il est réglementé par la Convention de La Haye de 1907 ⁽³⁾, déterminait les procédés d'évaluation des charges résultant des réquisitions et des dommages causés par les troupes d'occupation. Ces évaluations devaient être faites par des Commissions locales instituées dans chacune des zones occupées, composées, par égale représentation, de civils allemands et d'officiers alliés, et présidées par une personnalité nommée par la H. C. ⁽⁴⁾.

(2) « Il est certain que les dépenses d'occupation mises à la charge de l'Allemagne impliquent une réduction équivalente de la somme disponible pour les Réparations ». L. Barthou, *op. cit.*

(3) Cf. note (57), p. 71.

(4) Il avait été admis que la réquisition devait être peu fréquente et motivée par des circonstances particulières — mais qu'il était impossible que les réquisitions fussent exercées uniquement par l'intermédiaire du Commissaire allemand (R. de V., 29 juillet 1919).

Pour les dommages, la H. C. avait adressé aux présidents des Commissions locales les directives suivantes :

« Les Commissions locales d'évaluation n'ont de compétence qu'en ce qui concerne les dommages qu'il y a lieu de supposer avoir été causés par les troupes d'occupation, ou le personnel de la H. C., à savoir :

« a) les dommages causés aux bâtiments et aux terrains employés pour le logement des membres et du personnel de la H. C. ou des armées et les dommages et pertes causés à la propriété mobilière dans lesdits bâtiments, chaque fois que ces dommages ou pertes paraîtront pouvoir engager la responsabilité de l'occupant (par suite de négligence, faute intentionnelle ou non — Déc. 2134, 23 juin 1921) ;

« b) les autres dommages paraissant avoir été causés en ser-

Les articles 8 à 12 ⁽⁵⁾ stipulaient la mise à la disposition gratuite, par le Gouvernement allemand, de divers moyens, fournitures et services nécessaires aux armées d'occupation et à la H. C. (Etablissements militaires de toutes espèces ⁽⁶⁾, chauffage, éclairage, camps d'instruction, matériel et personnel de transport, voies de communication, postes, télégraphes et téléphones).

*
**

Avant la signature du Protocole de Londres (30 août 1924), une distinction était donc faite entre les charges imposées à l'Allemagne. On considérait, d'une part, celles qui étaient le résultat de réquisitions formelles et dont l'évaluation était faite par les Commissions instituées par l'article 6 de l'Arrangement, d'autre part, celles qui ne donnaient pas lieu à réquisitions

vice ou résulter de faits de service, notamment ceux provenant d'accidents ou même d'actes punissables.

« Les évaluations ne doivent porter, en principe, que sur les dommages certains, matériels et directs.

« Les Commissions locales évalueront tant les dommages aux personnes que les dommages aux choses.

« Les évaluations des dommages se feront sans préjuger de la responsabilité. »

Déc. 2475, 30 septembre 1921.

Adde : Déc. 12912, 13 octobre 1927 : « Le rejet de la responsabilité, de la part de l'autorité militaire, en cas de dommage, implique également pour cette autorité l'absence de toute obligation au paiement du dommage ».

(5) Auxquels il convient de rattacher la disposition *in fine* de l'article 6, ainsi conçue : « Des locaux convenables pour le logement de la Haute Commission seront choisis après avoir consulté le gouvernement allemand ». — L'art. 9 avait trait aux exemptions fiscales et douanières dont bénéficiaient les membres des armées d'occupation et de la H. C. (Cf. p. 276, note (27)).

(6) Les soldats et sous-officiers devaient être casernés et non logés chez l'habitant, sauf en cas d'exceptionnelle urgence. Les fonctionnaires civils, les officiers et leurs familles pouvaient être logés chez l'habitant (Arrgt., art. 8, § b).

spéciales, mais qui étaient l'objet de prestations gratuites de la part de l'Allemagne, conformément aux articles 8 à 12 de l'Arrangement. L'évaluation de ces dernières prestations n'était pas suivie par les autorités d'occupation. Elles ont sans doute été faites par l'Allemagne, mais unilatéralement, puisque le règlement en était assuré par le Reich à ses ressortissants, en dehors de toute intervention de la part des Alliés et de tout compte entre les Alliés et l'Allemagne. Les premières étaient désignées sous le nom de *réquisitions de l'article 6*, les secondes étaient appelées les *prestations des articles 8 à 12 de l'Arrangement rhénan* (7).

(7) La H. C. avait décidé de faire les distinctions suivantes en ce qui concernait la destination à donner aux objets réquisitionnés ou prestés :

« I. — *Objets réquisitionnés* : Les troupes d'occupation peuvent entretenir au complet leur dotation réglementaire par achat ou par réquisition.

« Il n'y a aucune différence entre l'objet acheté et l'objet réquisitionné, l'un et l'autre sont payés sur les frais d'occupation, la réquisition pouvant, d'ailleurs, se transformer d'un commun accord, en achat amiable. Dans ce cas, la réquisition est annulée par ce fait même.

« Il y a lieu toutefois de distinguer :

« a) Les réquisitions portent sur la propriété. — L'objet est réquisitionné définitivement, il y a changement de propriétaire, l'objet appartient aux troupes d'occupation et peut être emporté par elles.

« b) Les réquisitions portent sur l'usage de l'objet. — L'objet est en quelque sorte en location; il n'y a pas changement de propriétaire et les troupes d'occupation doivent ultérieurement le restituer ou en payer la valeur.

« II. — *Objets prestés en vertu des articles 8 à 12 de l'Arrangement* :

« Les objets continuent à appartenir à leur propriétaire (le plus souvent le Reich). Les troupes n'en ont que l'usage et doivent ultérieurement en opérer la restitution à leur départ ».

Déc. 5633, 19 juillet 1923.

Il avait été également décidé (Déc. 645, 28 mai 1920) que les particuliers qui avaient dû mettre des logements ou des établissements quelconques à la disposition des armées d'occupation (en vertu de l'art. 8, § b) avaient un droit à indemnités, fixées comme celles indiquées à l'article 6.

Ces réquisitions et prestations donnaient lieu à des « Ordres de réquisitions » et des « Ordres de prestations » remis soit à la Reichsvermögensverwaltung (Administration des Biens d'Empire), soit en cas d'urgence ou de nécessité aux administrations locales ou directement aux particuliers ⁽⁸⁾.

Le paiement des réquisitions était effectué par les autorités militaires intéressées au moyen de marks fournis par les autorités allemandes. Il en était de même du paiement des indemnités pour dommages causés aux biens et aux personnes et dont les armées acceptaient la responsabilité (O. 59).

*
**

Lorsque le Protocole de Londres fut signé et que les charges de l'Allemagne furent fixées à une annuité maximum, les autorités allemandes demandèrent que les prestations des articles 8 à 12 fussent dorénavant incorporées dans l'annuité totale et diminuassent, par conséquent, d'autant les sommes que l'Allemagne de-

(8) Aux termes de la déclaration du 13 juin 1919, signée des quatre chefs de gouvernements, il avait été entendu entre les Alliés que, sous réserve de toutes modifications que lesdits gouvernements jugeraient nécessaires, les dépenses d'occupation ne devraient pas dépasser 240 millions de marks-or par an (chiffre fourni par le maréchal Foch).

L'accord du 11 mars 1922 établit des forfaits pour les frais d'occupation : la France se voyait attribuer (y compris les réquisitions, mais non compris les prestations) 490 millions de francs français (460 directement et 30 pour les effectifs devant remplacer l'armée américaine) ; la Belgique recevait 102 millions de francs belges ; il était enfin alloué à la Grande-Bretagne 2 millions de livres sterlings (175 millions de francs français au change d'alors). — Les sommes que se répartissaient ainsi les Alliés au titre de l'occupation représentaient 240 millions de marks-or, mais elles avaient été attribuées à chaque puissance en sa monnaie nationale, les taux de conversion retenus étant les cours moyens des changes durant le mois de décembre 1921.

vait verser en espèces ⁽⁹⁾. Il en résultait que des évaluations devaient être effectuées contradictoirement.

Pour faire ces évaluations, on aurait évidemment pu recourir aux Commissions de l'article 6, puisque les prestations des articles 8 à 12 n'étaient, au fond, que le résultat d'une réquisition permanente instituée par le Traité de Versailles et l'Arrangement rhénan. Bien que le Protocole de Londres eût nettement spécifié qu'il n'était porté en rien atteinte à l'Arrangement, les gouvernements alliés consentirent à ce que la question du mode d'évaluation des prestations des articles 8 à 12 fut étudiée par un Comité d'experts, présidé par une personnalité neutre, qui fut, en l'espèce, un jurisconsulte hollandais, le président Patijn.

Ce Comité, dont les travaux durèrent de novembre 1924 à mai 1925, présenta, le 5 mai 1925, ses conclusions sous la forme d'un document dit « Règlement Financier des Prestations des articles 8 à 12 ».

(9) L'arrangement signé à Paris le 14 janvier 1925 (clôture de la 29^e Conférence interalliée) prévoyait que, par priorité, sur la première annuité du plan Dawes, les puissances prélèveraient, pour leurs dépenses d'occupation, les sommes suivantes :

Belgique	25 millions de marks-or
Grande-Bretagne	25 millions de marks-or
France	110 millions de marks-or

Total 160 millions de marks-or

110 millions de marks-or représentaient alors, au cours du change, une somme à peu près égale, aux 490 millions de francs français auxquels la France avait droit par priorité aux termes de l'accord du 11 mars 1922. A première apparence, la France n'était pas lésée; seulement, par le jeu des accords, les prestations étaient comptées dans ce forfait alors qu'auparavant elles ne faisaient l'objet d'aucun compte avec l'Allemagne.

Quant au remboursement des frais d'occupation de l'armée américaine, cette question avait été réglée par l'accord Wadsworth, du 25 mai 1923. Cet accord stipulait douze annuités de 87 millions de marks-or. Mais il n'avait pas tardé à être dépassé par les événements. La question fut reprise par l'accord du 14 janvier 1925 aux termes duquel devaient être versées aux Etats-Unis dix-sept annuités de 55 millions chacune.

Ce document, accepté à la fois par les Gouvernements alliés et le Gouvernement allemand, constituait la charte fondamentale du système d'évaluation des prestations.

Il comportait trois parties :

1° Etablissement d'une liste limitative des prestations pouvant donner lieu à imputation ; en précisant strictement, d'une part, l'acceptation à donner au terme « charges financières » qui figurait au Chapitre XI du Plan des experts, et en écartant, d'autre part, la notion du manque à gagner ;

2° Fixation de la procédure d'évaluation des prestations par l'institution de trois degrés de juridiction :

a) Commissions paritaires d'évaluation pour le premier degré ;

b) Commission Arbitrale statuant par appel sous la présidence d'un arbitre étranger ;

c) Commission d'interprétation, juridiction souveraine et définitive, connaissant des appels formés par les gouvernements sur les questions de principe qu'ils désiraient soulever *proprio motu*, ou à la suite de décisions de la Commission Arbitrale ;

3° Indication sommaire de la procédure à suivre pour le contrôle des paiements et le règlement des comptes avec l'Office des Paiements ⁽¹⁰⁾.

(10) Par décisions 10226 et 10510 (confirmées par l'O. 305, art. 1^{er}, du 14 septembre 1925) prises au cours des 286^e et 293^e séances des 16 juillet et 3 septembre 1925, la H. C. a déclaré rapporter toutes décisions incompatibles avec les dispositions du Règlement Financier susvisé, étant entendu que cette mesure ne touchait en rien au droit de réquisition conféré aux armées alliées en vertu de l'article 6 de l'Arrangement.

Par décisions 10597 et 10888 prises au cours des 295^e et 302^e séances des 18 septembre et 12 décembre 1925, la H. C., considérant que le Règlement Financier ne pouvait en aucun cas affecter ledit droit de réquisition ni, en conséquence, la procédure établie par l'O. 59 (régulant l'organisation, le fonctionnement et la compétence des Commissions locales d'évaluation) a émis l'avis :

La Commission Arbitrale, aux termes du Règlement Financier, devait établir sa propre procédure et celle des Commissions d'évaluation. La Commission Arbitrale, présidée par une personnalité italienne, le président Pilotti, aboutit à la rédaction d'un règlement de procédure desdites Commissions qui fut accepté par les Gouvernements alliés et allemand le 22 septembre 1925, et mis en application le 1^{er} octobre suivant.

Cette application ne fut pas, d'ailleurs, à l'origine, des plus aisées, et certaines difficultés apparurent du fait que le Règlement Financier du 5 mai 1925 n'était pas absolument complet.

1° que jusqu'à nouvel ordre, les Commissions d'évaluation des réquisitions et dommages prévues à l'article 6 étaient toujours compétentes pour procéder à l'évaluation de tout ce qui avait fait l'objet d'un ordre de réquisition et qui n'était pas explicitement contenu dans l'énumération des catégories de prestations énoncées au Règlement Financier ;

2° que, d'autre part, les Commissions d'évaluation instituées par ce Règlement étaient seules compétentes pour évaluer des fournitures, travaux ou services spécifiés dans ledit Règlement et conformément à la procédure qui y était prévue.

Il fut également décidé qu'une réclamation ayant déjà fait l'objet d'une décision de la part des Commissions de l'article 6 ne pouvait être à nouveau présentée au titre des articles 8 à 12 (Déc. 12750, 23 août 1927) et que les seules réclamations qui pouvaient être portées devant les Commissions des art. 8 à 12 étaient celles comprises dans la liste des prestations figurant à la partie I A du Règlement Financier du 5 mai 1925, à l'exclusion de toutes les autres (Déc. 13422, 3 mai 1928).

Enfin, aux termes du Poste XVIII/L du Règlement Financier, désormais :

a) il y avait imputation sur l'annuité, au titre des articles 8 à 12 de l'Arrangement, des frais occasionnés par la réparation des dommages causés par les militaires alliés, pour autant que ces dommages rentraient, d'après leur nature, dans la catégorie des réparations locatives aux bâtiments et locaux d'habitation et qu'ils n'avaient pas été payés individuellement par les occupants ;

b) il n'y avait pas d'imputation pour la réparation des dommages qui, selon la jurisprudence établie, tombaient sous le coup de l'article 6 de l'Arrangement rhénan.

Aussi les Gouvernements alliés et allemand décidèrent, en décembre 1926, la réunion d'un Comité présidé par M. Patijn et qui fut pour ainsi dire le prolongement du premier. Les travaux de ce Comité, qui eurent lieu en décembre 1926 et janvier 1927, aboutirent à l'élaboration d'un complément du Règlement Financier, lequel, sous la forme d'Additifs I et II audit Règlement, comportait des précisions sur la procédure d'évaluation, certaines modalités de nature à accélérer la liquidation des évaluations en fixant des délais de forclusion pour la présentation et la discussion des dossiers et, enfin, des dispositions qui réglementaient le régime des avances consenties à l'Allemagne pour financer les prestations en question.

Ces Additifs, signés à Bruxelles le 19 janvier 1927, furent mis en application à partir du 1^{er} février suivant.

En exécution des mesures édictées par ces textes, et en vue de simplifier la procédure des Commissions d'évaluation, le règlement de procédure du 22 septembre 1925 fut abrogé et remplacé par un nouveau règlement de procédure de la Commission Arbitrale et des Commissions paritaires d'évaluation, signé à Coblenz le 31 janvier et entré en application le 1^{er} février 1927.

Aux mois de décembre 1928 et avril 1929, le Comité se réunit à nouveau à la demande des Gouvernements alliés et allemand en vue de déterminer quelles devaient être dans la pratique les mesures propres à assurer l'application de l'Observation Générale n° 3 du Règlement Financier et aussi en vue d'aboutir à un mode de constatation indéniable des dommages relevant du Poste XVIII/L, ces deux questions étant la source de nombreuses difficultés depuis l'entrée en vigueur du Règlement Financier. Le Comité ne par-

vint pas à réaliser un accord sur le premier point ; les conclusions auxquelles il aboutit sur la deuxième question firent l'objet des Additifs III et IV qui, signés à Londres le 22 avril 1929, entrèrent en vigueur le 1^{er} juin de la même année.

*
**

Mais toutes ces actions internationales n'avaient enlevé à la H. C. aucune de ses prérogatives en matière d'homologation et de mise en vigueur des textes dans les territoires occupés. D'autre part, les Commissions d'évaluation n'avaient aucun pouvoir pour régler et pour obtenir les moyens à mettre en œuvre en vue de s'organiser et de s'installer matériellement. Il était donc nécessaire que la H. C. et les autorités allemandes fussent en contact permanent pour trouver une solution à toutes les difficultés d'application qui se présentaient et pour élaborer, d'un commun accord, les moyens nécessaires.

La H. C. fut donc amenée à confier l'étude de toutes ces questions à son « Comité des Prestations et Réquisitions », qui eut à négocier avec le président de la Reichsvermögensverwaltung, représentant, en l'espèce, du Gouvernement allemand, divers arrangements pour la mise en application du Règlement Financier, notamment en ce qui concernait l'organisation matérielle de la Commission Arbitrale et des Commissions paritaires d'évaluation, le fonctionnement de ces Commissions, leur compétence territoriale ⁽¹¹⁾, le paiement des frais occasionnés par le personnel attaché à ces Commissions ⁽¹²⁾, etc...

(11) Règlement du 6 septembre 1925 et annexe du 9 octobre ; arrangement du 2 juillet 1926.

(12) Règlement du 20 novembre 1926, remplacé par celui du 22 novembre 1927 ; déc. 12372, 9 avril 1927.

*
**

Enfin, à la Conférence de La Haye tenue au mois d'août 1929, les Gouvernements belge, britannique, français et allemand ont signé un « Accord sur les frais d'occupation » (Annexe IV au Protocole du 31 août 1929), dont voici les dispositions essentielles :

Les frais des armées d'occupation (y compris les dépenses de la H. C. I. T. R.) à partir du 1^{er} septembre 1929, seront couverts par un fonds de réserve fixé à 60 millions de Reichsmarks ; le gouvernement allemand participera à ce fonds par le versement d'une somme forfaitaire de 30 millions de Reichsmarks à fonds perdu (13). Les puissances occupantes participeront de leur côté au capital du fonds dans les proportions suivantes :

France	35 %
Grande-Bretagne	12 %
Belgique	3 % (14)

Les puissances occupantes et le gouvernement allemand font l'abandon réciproque, d'une part, de toutes leurs créances relatives à l'article 6 de l'Arrangement rhénan qui n'auraient pas été payées au 1^{er} septembre 1929 et, d'autre part, de toutes les créances existantes ou futures relatives aux prestations et dommages des articles 8 à 12 de l'Arrangement rhénan, quelle qu'en soit la date. Il ne sera élevé de part ni d'autre aucune réclamation d'ordre financier, à quelque titre que ce soit, pour un territoire évacué.

(13) C'est-à-dire que si la somme dépassait les besoins, l'Allemagne ne bénéficierait d'aucune ristourne.

(14) Ultérieurement toutefois, le gouvernement français s'est entendu avec les gouvernements belge et britannique, qui ont accepté de garder à leur charge les frais de leur armée après le 1^{er} septembre 1929, pour renoncer à réclamer à ces gouvernements leur participation au fonds de réserve.

Les gouvernements belge et britannique se sont ainsi trouvés dégagés des conséquences de l'accord relatif au fonds de réserve.

Il a été entendu que les 30 millions de marks versés par le gouvernement allemand resteraient affectés aux seuls paiements de l'armée d'occupation française et de la H. C. I. T. R.

En conséquence, la H. C. a décidé, le 16 septembre 1929, que la Commission Arbitrale, les Commissions d'évaluation des prestations ainsi que les Commissions d'évaluation des réquisitions et dommages, étaient désormais dissoutes.

Conclusion générale

Donc, le 30 juin 1930, quatre ans et demi avant le terme prévu, l'occupation rhénane a pris fin. Les troupes françaises ont quitté la Rhénanie, occupée pendant plus de douze années par les forces alliées de la Belgique, de la Grande-Bretagne, de la France et, au début, des Etats-Unis.

Cette période, qui s'étend du 11 novembre 1918 au 30 juin 1930, peut, en dernière analyse, se décomposer en sept phases se caractérisant ainsi :

11 novembre 1918-10 janvier 1920 : armistice — occupation conventionnelle de guerre — état de siège — pouvoir législatif et réglementaire entre les mains du Commandement militaire.

10 janvier 1920-8 mars 1921 ⁽¹⁾ : début de l'occupation conventionnelle de paix — entrée en fonctions de la H. C. qui se substitue au Commandement ⁽²⁾.

8 mars 1921-30 septembre 1921 ⁽³⁾ : premières sanctions à la fois politiques et économiques — occupation de Dusseldorf, Duisbourg et Ruhrort — saisie des douanes, etc...

(1) Date de l'occupation de Dusseldorf, Duisbourg et Ruhrort. Cf. p. 214.

(2) Période marquée par l'occupation de Francfort et de Darmstadt, qui dura du 6 avril au 14 mai 1920.

(3) Date de l'O. 98, portant abrogation des ordonnances douanières. Cf. p. 238.

30 *septembre* 1921-11 *janvier* 1923: période calme — développement des œuvres de rapprochement dans l'ordre social, intellectuel et artistique.

11 *janvier* 1923-16 *octobre* 1925 (accords de Locarno) : période de crise — occupation du territoire de la Ruhr par les forces franco-belges, en liaison avec la M. I. C. U. M. — exploitation économique du gage dans les territoires anciennement et nouvellement occupés — tâche énorme accomplie par la H. C.

16 *octobre* 1925-30 *novembre* 1929 (évacuation de la deuxième zone) : période d'apaisement — évacuation de la zone de Cologne — atténuations au régime de l'occupation — évacuation de la zone de Coblenze.

30 *novembre* 1929-30 *juin* 1930 (évacuation de la troisième zone) : fin de l'occupation.

Au cours de ces douze années, l'occupation est allée en s'amenuisant peu à peu dans l'espace, dans le temps et, si l'on peut dire, en profondeur. Soutenu par l'opinion publique allemande, le Gouvernement du Reich a manœuvré dès le début afin d'obtenir des modifications essentielles aux conditions premières de l'occupation, définies par le statut rhénan du 28 juin 1919. Alléger la charge qui pesait sur les populations rhénanes, écarter les menaces de sanctions auxquelles il était sans cesse exposé en cas de manquement de sa part aux conditions du Traité de paix, préparer le terrain à une négociation devant aboutir à une libération anticipée de la Rhénanie, tels sont les mobiles qui, pendant le laps de temps envisagé, ont inspiré les agissements diplomatiques du Reich : nous avons constaté que ses efforts opiniâtres n'ont pas été stériles.

Au cours de ces douze années, se sont affrontés dans les pays rhénans les intérêts contraires de l'Allemagne et des puissances occupantes et, quelquefois,

les politiques divisées de ces puissances elles-mêmes. Pour la première fois dans l'histoire des occupations militaires, l'occupation rhénane n'a pas dû se borner à tenir garnison pour faire respecter, par la seule présence de ses troupes, l'exécution d'un traité et assurer la sécurité d'une nation. A deux reprises, en 1921 et en 1923, elle a reçu la mission formidable d'exploiter elle-même le gage détenu et de mettre en valeur les ressources économiques de régions se classant parmi les plus riches et les plus industrielles de l'Europe. La tâche qui échet ainsi à la H. C., instrument directeur et gouvernemental de la politique de l'occupation, a été souvent difficile, toujours délicate, et son œuvre diplomatique, administrative et réglementaire considérable : plusieurs centaines d'ordonnances et des milliers de décisions ont été rendues.

Et pendant cette même période une campagne à peu près continue, alimentée par la presse allemande, par des meetings et des discours, a dénoncé au monde les « souffrances » des populations soumises au joug militaire étranger.

Aujourd'hui — pesant les faits à distance — il est juste de reconnaître que les autorités d'occupation de tous ordres, même au cours de la lutte qui, au temps de la résistance passive, dressa l'administration allemande contre les occupants, se sont inspirées, tout en faisant face aux difficultés souvent redoutables qu'elles avaient à résoudre sur l'heure, d'une politique constamment soucieuse de ménager les sentiments et les intérêts de la population rhénane (*) et attentive aux répercussions que le fait même de l'occupation

(4) Excepté la période comprise entre le 6 avril et le 20 mai 1920 pendant laquelle le territoire de la tête de pont de Mayence fut soumis au régime d'état de siège, tandis que ce territoire servait de base à l'opération dirigée sur Francfort (v. *supra*, p. 213). jamais l'état de siège n'a été prononcé dans les territoires occupés en vertu du Traité.

devait avoir sur les relations européennes; elles ont su concilier les nécessités parfois pénibles de cette occupation et la politique humanitaire ⁽⁵⁾ dont la H. C. avait, dans un dessein de rapprochement, posé les principes dès sa prise de pouvoir. Elles se sont en cela loyalement acquitté de leur mission.

Le gage rhénan nous a été, au cours des négociations qui se sont poursuivies depuis la Guerre, d'une utilité incontestable. En inscrivant dans le Traité de paix la clause d'occupation territoriale, les Alliés n'ignoraient aucun des inconvénients qu'entraînerait une pareille mesure; s'ils y ont recouru, c'est qu'ils n'en voyaient pas d'autre qui pût leur assurer les garanties indispensables. Ils se sont toujours efforcés dans l'application de réduire au minimum les tracasseries et les rigueurs humiliantes, occupés avant tout, de ne point perpétuer l'inimitié entre les peuples.

*
**

Quelles ont été les réactions des intéressés en face de cette attitude des autorités d'occupation ? Dans quelle mesure les espoirs exprimés par la H. C. dans sa Proclamation se sont-ils réalisés ? Dans quelle mesure douze ans de voisinage quotidien, de collaboration entre Alliés et Allemands ont-ils favorisé l'intelligence réciproque des peuples en présence et la politique d'apaisement de leurs gouvernements ?

Aux premières heures de l'occupation, la Rhénanie était loin de nous être hostile : il y eut, sinon de l'enthousiasme à notre égard, du moins un certain élan.

(5) Cf. Marquis de Lillers : « La bienfaisance française en territoire occupé », R. D. M., 1^{er} septembre 1926. — P. Tirard : « Les œuvres françaises intellectuelles et sociales en Rhénanie » (extrait des comptes rendus de l'Académie des sciences morales et politiques, 1925).

Mais, peut-être, quelques Français ont-ils mal compris ce sentiment et lui ont-ils supposé des motifs qui n'étaient point les vrais ; se souvenant de Hoche et de Marceau et de la puissance d'expansion qu'eurent autrefois nos idées révolutionnaires, ils ont voulu voir dans les Rhénans des libéraux toujours acquis à l'idéologie française. En réalité, le sentiment que les Rhénans éprouvèrent en nous voyant arriver, c'était d'abord la joie de sentir la guerre terminée. Ensuite, l'Allemagne était menacée de bolchevisme, de spartakisme, et en état de famine : les Rhénans, conservateurs et riches, voyaient dans les Français les hommes qui leur assureraient l'ordre, la sécurité, et qui apportaient avec eux des vivres. Enfin, nous étions les vainqueurs, ceux qui allaient s'installer et commander : il était prudent de nous donner des gages de sympathie.

Peu à peu, ce « préjugé favorable » fit place à une réserve générale à notre égard. Deux faits expliquent ce revirement d'attitude : le séparatisme rhénan et l'occupation de la Ruhr. Il n'entre pas dans nos vues de discuter ici la valeur du mouvement dont le Dr Dorten fut le protagoniste, ni la nécessité qu'il y eut pour la France de suivre à certains moments telle politique ⁽⁶⁾ dont les populations rhénanes ont supporté les conséquences. Ce qui demeure certain, c'est, d'une part, que le séparatisme n'avait pas dans le pays d'attache profonde et que notre armée l'a favorisé ; d'autre part, que l'occupation de la Ruhr a marqué nettement la fin des contacts personnels entre habitants et occupants ⁽⁷⁾.

(6) Cf., sur ce point, p. 220 et suiv.

(7) Il faut tenir compte également des charges réelles que faisait peser l'occupation. Notamment la question du casernement des troupes, de l'installation des services de toute sorte, du logement des fonctionnaires, officiers, sous-officiers, et de leur fa-

Cependant, objectera-t-on, depuis lors il y a eu Locarno ; l'ordonnance 308, du 1^{er} décembre 1925, a apporté des allègements considérables au régime de l'occupation qui s'est faite aussi douce que possible ⁽⁸⁾.

Malgré cela les liens rompus n'ont pas été renoués.

Des rapports d'une parfaite correction réciproque se sont bien établis ; les incidents ont été exceptionnels, et tels qu'il peut s'en produire dans toute ville de garnison entre civils et soldats.

Mais en dehors de cette correction des rapports nécessaires, aucune fusion, aucune intimité ne s'est développée entre les éléments étrangers. Si dans certains salons se trouvaient parfois en présence des fonctionnaires allemands et des officiers alliés, il ne s'agissait que de réunions purement officielles, où les invités déployaient une courtoisie anonyme. Les conférenciers venus de Paris n'étaient écoutés que par des auditeurs alliés ; il a fallu renoncer aux tournées théâtrales. Aucune relation d'amitié réelle ne se renoua entre logeurs et locataires, ou bien rarement.

Les explications de cette attitude, depuis 1925, sont nombreuses. On peut dire que le clergé a jalousement veillé à entretenir une certaine défiance envers une France suspecte à ses yeux d'anticléricalisme. Il est certain aussi que les autorités allemandes ont fait pression sur la population pour éviter les rapprochements. Mais ce ne sont là que des explications partielles.

Le fait essentiel, c'est que l'évacuation de la Ruhr, puis Locarno, ont laissé entrevoir une liquidation de

mille, n'a cessé de soulever les protestations indignées des municipalités, en dépit de la modération et du tact dont les autorités d'occupation ont toujours fait preuve en matière de prestations et réquisitions.

(8) Ce qu'on a appelé « l'occupation invisible ».

la question rhénane avant la date prévue. Dès lors, ce n'était plus, comme en 1918, aux Alliés qu'il importait de donner des gages, mais à ceux à qui prochainement les pays rhénans retourneraient. A mesure que paraissaient plus vraisemblables les chances d'un retrait anticipé des troupes d'occupation, s'accroissait, au lieu de s'atténuer, cette réserve que nous témoignait la population. Plus l'heure de l'évacuation approchait, plus le désir de l'évacuation se faisait pressant.

Les principales raisons de cette impatience n'étaient pas d'ordre matériel ; la population se rendait fort bien compte que la charge de l'occupation, quoique sensible, était aussi peu pesante que possible. C'étaient, avant tout, des raisons morales — au premier rang desquelles le sentiment d'un essor nouveau auquel le régime d'alors, malgré sa souplesse, faisait peut-être obstacle — qui expliquaient ces revendications répétées.

Et pourtant, dès le lendemain de l'évacuation de Coblenz, les Rhénans commencèrent à déchanter. Les ouvriers employés jusqu'ici dans les ateliers de l'armée d'occupation et dont beaucoup se trouvèrent réduits au chômage, les commerçants privés désormais d'une partie de leur clientèle, les paysans qui voyaient disparaître un débouché commode pour les produits agricoles, même les collectivités publiques, se rendirent compte que les troupes qui venaient de partir avaient apporté de l'argent et que cet argent avait profité à tous : « Puisse-t-on trouver bientôt un moyen de compenser pour nous le départ de l'armée d'occupation ! » s'exclamait, le 20 décembre 1929, l'Oberbürgermeister de Coblenz, Dr Piessel, au cours d'une allocution prononcée au Conseil municipal. Et le Dr Wirth, ministre des Territoires occupés, déclarait, fin mars 1930, au congrès du parti du Centre, à

Cologne : « Parmi les quémandeurs habituels qui s'adressent à mon ministère figurent les Oberburgermeister des villes évacuées. Ces villes s'aperçoivent maintenant des sensibles préjudices d'ordre économique qui résultent pour elles de la suppression des versements effectués jusqu'ici par l'armée d'occupation pour la consommation d'eau, de gaz et d'électricité, ainsi que de la suppression des allocations du Reich. »

Cette expérience des habitants de la seconde zone fut connue également des Mayençais.

Il serait toutefois fort exagéré de prétendre que les Rhénans, dans l'ensemble, ont regretté la fin d'un régime qui, si léger qu'il se fût efforcé d'être, ne pouvait manquer de peser sur la conscience patriotique des Allemands.

Il suffit de rappeler que les territoires « libérés » ont retenti, dans les semaines qui ont suivi le départ de nos troupes, des manifestations d'une liesse bruyante : pavois, chants, illuminations, feux d'artifice, chœurs triomphaux, articles de journaux gonflés d'allégresse. L'Allemagne tout entière a célébré avec des transports de joie et d'enthousiasme la libération définitive de son territoire. Le Président du Reich ⁽⁹⁾, le chancelier d'Empire, le président du Conseil prussien, plusieurs ministres, ont prononcé à cette occasion des discours où l'on trouve, sous des formes différentes, l'expression des mêmes sentiments : hommage aux morts de la Guerre, reconnaissance aux populations rhénanes pour le sacrifice consenti et les souffrances supportées, orgueil de l'unité nationale reconstituée au prix de longs efforts qui aboutirent

(9) Notamment à Mayence et à Coblenze où il exalta le patriotisme rhénan.

Le 23 juillet, à Coblenze, un accident (la rupture d'un pont chargé de spectateurs) mit fin à ces fêtes.

à la libération totale du territoire allemand, quatre ans et demi avant le terme fixé. Même, le ministre des Affaires étrangères d'Allemagne, Dr Curtius, dans le discours qu'il prononça le 25 juin à la tribune du Reichstag, crut devoir s'écrier : « Dans l'évacuation anticipée de la Rhénanie, nous ne voyons pas un cadeau, mais, enfin, l'exécution d'un acte de justice. »

*
**

On peut, à tout le moins, prétendre que c'était à la fois l'un et l'autre.

Qu'était, en effet, l'occupation ? Un gage interallié, valable quinze ans en principe, destiné, d'une part, à assurer l'exécution du Traité au double point de vue financier et militaire ; d'autre part, à permettre aux Alliés d'organiser le statut de la sécurité.

On pouvait dire que le plan Young ⁽¹⁰⁾ — sa ratification étant acquise — répondait au premier objet, et prétendre que l'Allemagne avait désarmé ⁽¹¹⁾ ; que les Pactes de Locarno et Briand-Kellog réglaient la question de sécurité ⁽¹²⁾. Que rien ne s'opposait donc plus à ce que l'article 431 du Traité de paix fût appliqué et l'évacuation de la 3^e zone avancée en conséquence ; que ce fut dès le mois d'août 1929 l'avis émis par l'Angleterre ; qu'eussions-nous professé une opinion contraire, il nous eut été difficile de la faire prévaloir en raison du caractère interallié de l'occupation. On pouvait ajouter que la France n'avait ja-

(10) Notamment par la commercialisation de la partie inconditionnelle de la dette allemande.

(11) Le 43^e Conseil de la S. D. N. avait décidé, le 11 décembre 1926, la dissolution de la Commission militaire interalliée de contrôle, à Berlin, qui cessa officiellement d'exister le 31 janvier suivant. Le contrôle des armements allemands passa alors à la S. D. N. elle-même (art. 213 du Traité de paix).

(12) Lire à ce sujet : « Le Problème de la Sécurité », *Le Correspondant*, 25 novembre 1925, article non signé.

mais considéré l'occupation comme le prélude d'une annexion, ni comme une brimade ou une vexation.

Tout cela n'empêche que l'occupation de la région de Mayence eût pu, en droit, être prolongée jusqu'en 1935, que nous avons évacué le territoire allemand de notre propre gré quatre ans et demi avant le terme de principe, que ce geste n'était nullement obligatoire pour les Alliés et a constitué au profit du Reich un acte de générosité où notre pays a eu certainement la plus grande part ⁽¹³⁾.

Au reste, la raison essentielle invoquée en faveur de l'évacuation anticipée était d'un autre ordre. Le rapprochement franco-allemand, disait-on outre-Rhin, ne pourra être sincère et effectif que du jour où les troupes alliées auront quitté les bords du Rhin ⁽¹⁴⁾. De quelque modération, de quelque souci d'équité que fassent preuve nos fonctionnaires et nos soldats, disaient chez nous les partisans de l'évacuation, leur présence suffit à entretenir un ressentiment qu'il est souhaitable de voir s'atténuer et disparaître.

(13) Le régime d'une occupation militaire, tel qu'il est défini dans ses grandes lignes par le droit international pèse toujours d'un poids de plus en plus lourd à mesure qu'il se prolonge, sur la population qui le subit. Abstraction faite de toute circonstance particulière, on peut dire que non seulement l'état vaincu a le plus grand intérêt à obtenir de son vainqueur, par sa bonne volonté manifeste, par la ponctualité apportée à l'acquittement de ses diverses obligations conventionnelles, un allègement progressif des charges pesant sur ses nationaux occupés, mais qu'il est non moins naturel qu'il hausse son effort jusqu'à gagner la libération anticipée de son territoire en faisant accepter à son vainqueur, au lieu du gage territorial que celui-ci détient, d'autres garanties jugées équivalentes et consacrant expressément, sous des conditions nouvelles, l'exécution régulière du traité de paix. Mais dans le cas qui nous occupe, restaient à apprécier la bonne volonté et la ponctualité de l'Allemagne. — Cf. Général Mordacq : « Un grave danger pour la Paix. L'évacuation anticipée de la Rhénanie », R. D. M., 15 juin 1929, p. 761.

(14) « Une évolution normale et féconde des rapports franco-allemands n'était pas concevable tant que subsistait entre les deux pays la barrière de l'occupation » (Déclaration du Dr Curtius).

De fait, la France était en droit d'espérer que l'abandon des prérogatives qu'elle tenait du Traité serait regardé à Berlin comme la preuve décisive de sa volonté de paix et d'entente européenne et comme un acte de foi en la loyauté de l'Allemagne. C'était alors qu'allait commencer la grande épreuve de la paix : il appartenait à l'Allemagne de justifier la confiance que ses anciens adversaires s'étaient montrés disposés à lui témoigner, et l'évacuation lui fournissait une occasion éclatante de montrer ses aspirations véritables.

Or, au lendemain du départ des troupes alliées, des sévices étaient exercés dans toute la Rhénanie, notamment à Wiesbaden, à Mayence, à Trêves et à Kaiserslautern, contre les anciens séparatistes et certains habitants accusés de francophilie active. Ceux-ci étaient houspillés, voire assommés, leurs maisons et magasins pillés. La police locale était débordée et les autorités devaient faire appel à des renforts de Berlin ⁽¹⁵⁾.

Le 14 septembre suivant, les élections générales au Reichstag assuraient des gains considérables aux nationaux-socialistes et racistes.

On sait ce qu'il est advenu depuis, à la suite du mo-

(15) M. Briand s'entretenait de ces incidents avec l'ambassadeur d'Allemagne, et chargeait notre représentant à Berlin de faire une démarche auprès du gouvernement allemand. — Dans l'accord sur l'amnistie d'évacuation, signé à Coblenz le 5 octobre 1929, il avait été dit en effet : « Le gouvernement allemand interviendra par tous les moyens en son pouvoir, y compris celui de l'administration judiciaire, pour empêcher que des actes de représailles directes ou indirectes soient exercés à l'encontre de quiconque à l'occasion des faits connexes à l'occupation, que ces faits aient été commis pour des raisons politiques, que leur auteur se soit conformé aux ordonnances, instructions, décisions générales ou spéciales de la Haute Commission, ou aux ordres des autorités militaires, qu'il ait rendu des services aux diverses autorités d'occupation, ou qu'il ait entretenu des relations avec ces dernières ».

ratoire Hoover de juillet 1931, du plan Young, et que l'unanimité des partis politiques allemands s'est faite pour réclamer la suppression définitive du « tribut » (16). On connaît également les revendications, officiellement formulées, de l'Allemagne, relatives à l'égalité d'armements, à l'Anschluss, aux frontières orientales du Reich, au Territoire de la Sarre et aux anciennes colonies.

N'est-il pas permis d'établir une relation de cause à effet entre le départ anticipé des troupes alliées sur le Rhin et ces différents ordres de faits ou d'idées — couronnés par l'avènement, sous le chancelier Hitler, du Troisième Reich (17) — par lesquels l'Allemagne a montré ses aspirations véritables ?

Vu :

Lyon, le 28 Mai 1934.

LE DOYEN,
L. JOSSERAND.

Vu :

Lyon, le 25 Mai 1934.

LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE,
I. LAMEIRE.

Vu et permis d'imprimer

Lyon, le 28 Mai 1934.

LE RECTEUR, PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'UNIVERSITÉ,
A. LIRONDELLE.

(16) Consacrée, au moins en fait, par l'accord de Lausanne du 9 juillet 1932 (versement forfaitaire de 3 milliards de marks-or à la B. R. I., avec moratoire total de trois années).

(17) L'Allemagne, le 19 octobre 1933, a déclaré se retirer de la Société des Nations, conformément à l'article 1^{er}, § 3, du Pacte.

Bibliographie

Documents

- Convention d'armistice et conventions additionnelles. Traité de Versailles. Arrangement rhénan.* — Publications officielles du ministère des Affaires étrangères (Imprimerie Nationale).
- Livre Jaune.* — Régime des territoires rhénans pendant l'occupation militaire (28 juin-14 octobre 1919).
- Livre Jaune.* — Réparations, 1922.
- Livre Jaune.* — Négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l'Allemagne (10 janvier 1919 - 7 décembre 1923), 1924.
- L'Europe Nouvelle.* — Dossiers de documentation n° 4 A, 5 A, 27 A, 36 A, 37 A, 38 A.
- Recueil des ordonnances, instructions et décisions de la H.C.I.T.R.* — 1^{er} janvier 1921; 1^{er} juillet 1921; 1^{er} août 1921 ; 1^{er} juillet 1922 ; 1^{er} août 1923 ; 1^{er} mars 1925 ; 1^{er} décembre 1927 ; 31 décembre 1929.

Ouvrages généraux

- P. FAUCHILLE. — Traité de droit international public, 1921.
- F. DESPAGNET. — Cours de droit international public, 1910.
- A. MÉRIGNAC. — Traité de droit public international, 1905, 1907, 1910.

- L. LE FUR. — Philosophie du droit international.
VON HOLZENDORF. — Eléments de droit international public,
trad. Zographos, 1891.
BLUNTSCHLI. — Le droit international codifié, *trad. Lardy*,
1895.

Ouvrages spéciaux

- R. ROBIN. — Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre, *Thèse*, 1913.
E. OLIVIER. — De l'occupation d'un territoire ennemi d'après les résolutions des Conférences de La Haye, *Thèse*, 1913.
F. COLL. — L'occupation du temps de guerre, *Thèse*, 1914.
L. PETIT. — De l'administration de la justice en territoire occupé, *Thèse*, 1900.
I. LAMEIRE. — Théorie et pratique de la conquête dans l'ancien droit.
A. ROGER. — L'occupation de la France par les Alliés en 1815.
PILLET. — Le droit de la guerre, 1893.
E. BABELON. — Le Rhin dans l'Histoire, 1916.
J. AULNEAU. — Le Rhin et la France. Histoire politique et économique, 1921.
F. FUNCK-BRENTANO. — La France sur le Rhin, 1919.
G. GROJEAN. — La politique rhénane de Vergennes, 1925.
A. RAMBAUD. — La domination française en Allemagne. Les Français sur le Rhin (1792-1804), 1919.
LEVY-SCHNEIDER. — Un préfet de la France à Mayence, 1919.
C. SCHMIDT. — Histoire des Territoires rhénans de 1792 à 1814, 1921.
F. BALDENSPERGER, J. BARDOUX... etc. — La Rhénanie (Préface de M. Paul Tirard), 1922.
G. BLONDEL. — La Rhénanie, son passé, son avenir, 1921.
J. DE PANGE. — Les libertés rhénanes, 1922.
Général BOURGEOIS. — Le Rhin, frontière militaire, 1919.
L. COUPAYE. — La Ruhr et l'Allemagne, 1922.
P. GENTIZON. — La révolution allemande (novembre 1918-janvier 1919), 1919.

- R. BRUNET. — La Constitution allemande du 11 août 1919, 1921.
- V. CAMBON. — L'Allemagne nouvelle, 1923.
- L. BARTHOU. — Le Traité de paix, 1919.
- L. BOURGEOIS. — Le Traité de paix de Versailles, 1919.
- G. HANOTAUX. — Le Traité de Versailles du 28 juin 1919, 1919.
- A. TARDIEU. — La Paix, 1921.
- M. REMON. — En pays occupé, 1919.
- A. LAROQUE. — L'occupation des territoires rhénans au point de vue du droit des gens.
- J. ROUSSEAU. — La Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans, *Thèse*, 1923.
- P. HUGUET. — Le droit pénal de la Rhénanie occupée, *Thèse*, 1923.
- R. VANNARD. — L'occupation des territoires rhénans et le droit privé, *Thèse*, 1924.
- J. SEYDOUX. — L'occupation des pays rhénans. Esprit international, 1929.
- IVANKOVITCH. — Intervention française dans la Ruhr. Essai de justification juridique, *Thèse*, 1923.
- POUPARD. — L'occupation de la Ruhr et le droit des gens, *Thèse*, 1923.
- D. POULAIN. — Le problème des sanctions douanières en pays rhénans, *Thèse*, 1923.
- J. VERMEIL. — Le statut juridique des chemins de fer rhénans pendant l'occupation de la Ruhr, 1924.
- HERVE DE GRUBEN. — Le bilan de l'exploitation des gages dans les territoires occupés, 1924.
- V. BROUSTRA. — Les sanctions économiques prises en territoire rhénan par les gouvernements alliés comme suite aux manquements volontaires de l'Allemagne, *Thèse*, 1925.
- Général MORDACQ. — La mentalité allemande. Cinq ans de commandement sur le Rhin, 1926.
- H. ENGELMAN. — Die Kolonisation der Rheinlande durch Frankreich, *Berlin*, 1922.
- K.-C. SCHMID. — Zehn Jahre fremder Besatzung am Rhein, *Berlin*, 1928.

K. WACHENDORF. — Eine Geschichte der Rheinlandbesetzung von 1918-1928, *Berlin*, 1928.

W. SCHUCKING. — Das Recht auf Rheinlandräumung, *Berlin*, 1929.

Collections et Revues

Articles disséminés dans des revues diverses : *Revue générale de droit international public* (R.G.D.P.) ; *Revue de droit international et de législation comparée* ; *Revue de droit international privé et de droit pénal international* ; *Journal de droit international* (J.D.I.) ; *Bulletin de la Société de législation comparée* ; *Revue des sciences politiques* (R.S.P.) ; *Revue politique et parlementaire* (R.P.P.) ; *L'Europe Nouvelle* (E.N.) ; *Revue des Deux-Mondes* (R.D.M.) ; *Le Correspondant* ; *L'Opinion* ; *La Grande Revue* ; — *Le Temps*.

Bulletin Officiel de la Haute Commission, 1920-1929.

Journal Officiel (J.O.).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE. — LE RÉGIME DE L'OCCUPATION	
RHÉNANE PENDANT L'ARMISTICE (11 NOVEMBRE 1918- 10 JANVIER 1920)	21
CHAPITRE PREMIER. — <i>Evacuation des territoires enne-</i> <i>mis de la rive gauche du Rhin par l'armée alle-</i> <i>mande</i>	25
CHAPITRE II. — <i>Occupation interalliée de la rive gau-</i> <i>che du Rhin</i>	29
Généralités	29
<i>Section première: Organisation politique et adminis-</i> <i>trative de l'occupation</i>	35
§ 1 ^{er} : Le contrôle de l'administration allemande..	36
§ 2: Les atteintes à la souveraineté allemande en matière de législation et de réglementation.....	43
<i>Section II: Organisation judiciaire</i>	50
<i>Section III: Organisation économique</i>	54
<i>Section IV: Condition des habitants</i>	64
<i>Section V: Réquisitions et frais d'occupation</i>	69
<i>Conclusion de la première partie</i>	72
DEUXIEME PARTIE. — LES NÉGOCIATIONS A LA CONFÉ-	
RENCE DE LA PAIX RELATIVES A LA RHÉNANIE (JAN-	
VIER 1919-JUIN 1919)	75
CHAPITRE PREMIER. — <i>Le statut politique de la Rhénanie</i>	77
CHAPITRE II. — <i>Le traité de Versailles et la Rhénanie</i> ..	89

CHAPITRE III. — <i>Les différents projets de statut d'occupation</i>	93
TROISIEME PARTIE. — LE RÉGIME DE L'OCCUPATION RHÉNANE DE LA MISE EN VIGUEUR DU TRAITÉ DE VER- SAILLES A L'ÉVACUATION FINALE (10 JANVIER 1920- 30 JUIN 1930)	
Généralités	101
CHAPITRE PREMIER. — <i>Le régime de l'occupation de la mise en vigueur du traité de Versailles à la con- clusion des accords de Locarno (10 janvier 1920- 16 octobre 1925)</i>	
111	
Section première: Organisation politique et adminis- trative de l'occupation	111
§ 1 ^{er} : Constitution et organisation de la Haute Com- mission	111
§ 2: Pouvoir législatif et réglementaire des auto- rités d'occupation	124
§ 3: L'administration des territoires occupés....	153
Section II: Organisation judiciaire	170
§ 1 ^{er} : Juridictions pénales	171
§ 2: Juridictions civiles	181
Section III: Les occupations coercitives de paix et les mesures économiques prises dans les territoires anciennement et nouvellement occupés	211
§ 1 ^{er} : Occupation de Francfort et Darmstadt (1920)	212
§ 2: Occupation de Dusseldorf, Duisbourg et Ruh- rort (1921-1925) et mesures économiques prises dans les territoires anciennement et nouvellement occupés	214
§ 3: Occupation de la Rhur (1923-1925) et exploi- tation du gage rhénan-wesphalien	220
§ 4: La conférence de Londres (16 juillet-16 août 1924). — Liquidation des gages. — Evacuation.	238
Section IV: Condition des habitants	243
Conclusion du chapitre	256
CHAPITRE II. — <i>Le régime de l'occupation de la conclu- sion des accords de Locarno à l'évacuation finale (16 octobre 1925-30 juin 1930)</i>	
259	

<i>Section première</i> : L'évacuation de la 1 ^{re} zone (Colo- gne): 31 janvier 1926	259
<i>Section II</i> : Les allègements apportés au régime de l'occupation après la signature des accords de Locarno	265
<i>Section III</i> : Les allègements apportés au régime de l'occupation après la 1 ^{re} Conférence de La Haye (août 1929). — L'évacuation anticipée de la Rhé- nanie. — Evacuation de la 2 ^e zone (Coblence) : 30 novembre 1929	283
<i>Section IV</i> : Deuxième Conférence de La Haye (jan- vier 1930). — Evacuation de la 3 ^e zone (Mayence): 30 juin 1930	295
APPENDICE. — <i>Prestations et réquisitions. — Frais d'oc- cupation</i>	301
CONCLUSION GÉNÉRALE	313
BIBLIOGRAPHIE	325



BOSC FRÈRES, M. & L. RIOU

00 00 **IMPRIMEURS - ÉDITEURS** 00 00

00 **42, QUAI GAILLETON, 42** 00

00 00 00 00 **LYON** 00 00 00 00



